ACCÈS AU CRÉDIT SUR LE MARCHÉ PARALLÈLE DU CRÉDIT À LA CONSOMMATION

Par: Iain Ramsay

Professeur de Droit, Osgoode Hall Law School, Toronto

Essai préparé pour: Bureau de la consommation, Industrie Canada
et le Ministère du Procureur Général de la Colombie Britannique

1er février 2000

Reconnaissance

Honorie Pasika (Osgoode Hall Classe de 2000) a fourni une excellente assistance de recherches et conduit l'enquête sur les encaisseurs de chèques et les prêts de remise au jour de paye. Philip Halliday du bureau du consommateur, Industrie Canada a fourni beaucoup de matériel d'appui valable de sources américaines et canadiennes sur le «secteur du financement alternatif ». Barry Bain et Anne Preyde du Ministère du Procureur Général de la Colombie- Britannique ont également fourni énormément de matériel nécessaire comme l'ont fait plusieurs autres dignitaires du Fédéral et des provinces. J'aimerais remercier également les individus et organisations suivantes d'avoir partagé avec moi des informations: La Police de la Ville de Toronto, (LIFT) Familles à faible revenu ensemble; Endurer dans les mauvais temps; L'unité d'intervention des Eglises et la Responsabilité corporative et PEACH (Promouvoir l'action économique et la santé communautaire); Les agences de conseillers de crédit à Toronto et Vancouver; Union de Crédit Central à Ottawa; Options consommateurs; Michael MacInnes Osgoode Hall Classe de 2000; La Coalition du ré-investissement de la communauté au Canada; la compagnie National Money Mart.

Sommaire exécutif

Ce document examine la croissance de la vulnérabilité du consommateur en relation aux marchés de crédit ainsi que la croissance du secteur de financement alternatif. Il évalue le schéma légal existant et suggère quelques directions pour les recherches futures et l'élaboration des politiques.

I. La croissance de la vulnérabilité du consommateur

Le concept de vulnérabilité inclut ces consommateurs prêts à payer le prix fort pour obtenir du crédit, ainsi que ceux qui ne participent pas au flot principal de crédit ou qui n'ont pas accès aux services financiers. Parmi les groupes sociaux faisant partie de cette catégorie, on retrouve ceux à faible revenu ou en difficulté financière (faillite récente ou mauvais crédit). Certains groupes tels les mères monoparentales, les personnes âgées seules, et les individus seuls de moins de 25 ans ont une plus forte tendance à expérimenter le revenu faible. Il y a également un chevauchement entre ceux à faible revenu et certains groupes se trouvant sous la protection des codes du droit de la personne, tels les mères monoparentales, et les jeunes individus seuls. Les nouveaux immigrants et quelques groupes de minorité visible peuvent également être défavorisés et faire face à la discrimination.

Il y a également des facteurs socio-économiques plus élargis qui sont pertinents à la compréhension du secteur de financement alternatif. Les vingt-cinq dernières années ont vu une croissance de l'inégalité du revenu, de la diminution de l'épargne par rapport au taux du revenu et une augmentation du ratio d'endettement (maintenant à 100%). Il y a quatre fois plus de faillites personnelles en 1998 que dans le milieu des années 1980. Nombre de consommateurs utilisent le crédit pour maintenir un standard de vie malgré des revenus uniformes. Il y a ainsi un groupe plus important d'individus qui peut avoir des problèmes de crédit, peut-être à cause de changement de circonstances tel la rupture d'un mariage ou un emploi instable et qui peut avoir des difficultés à satisfaire ses besoins de crédit de court terme dans le flot principal du marché.

II. Le Secteur Financier Alternatif

Aux Etats-Unis les équipes de rédaction décrivent la croissance du secteur de financement alternatif des deux dernières décennies qui inclut le « fringe banking/encaissement en marge des banques » et les emprunts à taux favorables. Ces termes font référence à une variété de services financiers et vente de crédit qui visent le tiers inférieur de l'échelle économique et/ ou ceux qui ont un rapport de crédit tâché. Les exemples de ces services incluent l'encaissement de chèques, les emprunts sur la paye, les courtiers prêteurs sur gage et revendeurs, les magasins opérant un "louer avec intention d'acheter", l'escompte sur remboursement de taxes, le courtier de prêts, compagnies de réparation de crédit et les prêts à taux inférieur de la prime pour automobile et hypothèque. Il y a une consolidation croissante de ces industries qui suit l'augmentation des encaissements de chèques et des chaînes de prêteurs à gage. Il ne faut surtout pas se méprendre à envisager cette industrie comme monolithique ou à penser que tous les clients de ces services viennent tous du même antécédent social. Cependant, la description d'un secteur de financement alternatif fournit un schéma pour se concentrer sur les tendances et les issues propres à l'octroi du crédit.

La deuxième partie de ce document présente un tracé miniaturisé de la croissance de ce secteur et trace les données démographiques des utilisateurs de l'industrie et explique pourquoi ils utilisent ces institutions dispendieuses.

Quelques faits saillants:

- Il y a un plus grand nombre de magasins à encaisser les chèques en Colombie-Britannique, en Ontario et en Alberta, qu'on aurait pensé en se basant sur le pourcentage provincial de la population nationale. Par contre, Québec a per capita une industrie de remboursement de chèques plus petite.
- Les prêts de paye semblent communs dans nombre de provinces. Ils se font pour une période de 14 jours et leurs coûts varient de $15- $25 pour un prêt de $100. Quand ces coûts sont indiqués comme taux annuel en pourcentage (TAPA) ils s'étendent de 390% à 650%?
- Le nombre des prêteurs à gage se multiplie dans plusieurs provinces.
- Le plus grand magasin du "louer avec option d'acheter" au Canada est passé de revenus de $442,000. En 1992 à $56 millions de revenus en 1997 en desservant 75,000. consommateurs.
- Il y a eu 639,241 remboursements de taxes escomptés en 1997 avec une moyenne de paiement de $821.79
- Les compagnies de finance desservent 1.74 millions de consommateurs, fournissant des services financiers à ces groupes mal servis par les banques, les compagnies de fiducie et les coopératives de crédit, ceux qui pénètrent le marché du crédit, et ceux qui désirent obtenir des petits montants de crédit.
- Il paraît que les achats d'auto en location à taux d'intérêt en- dessous du taux de prime sont en émergence, chose qui pourrait impliquer une forme de vente d'auto en gage.

Particularités des usagers:

- Encaissement de chèques: Quatre-vingt pour cent ont un revenu inférieur à $30,000 (1995) et 75% ont moins de trente-cinq ans. Soixante-cinq pour cent ont des comptes en banque. Nombre de ces clients peuvent être des entrepreneurs indépendants ou des ouvriers non qualifiés.
- Louer pour en devenir propriétaire: « Le dernier tiers de l'échelle économique », «les individus qui n'ont pas accès au crédit et qui n'ont pas d'économies "; « ceux qui ont des besoins à court terme "; « ceux qui ont besoin d'une flexibilité pour rencontrer les paiements ».
- Escompte du remboursement d'impôt: une grande majorité ont des revenus de moins de $20,000 (1995); soixante-quatre pour cent ont moins de 34 ans et vivent seuls. A l'exception de ceux réalisant un revenu de $10,000 à $19,999 les hommes escomptent plus souvent que les femmes dans toutes les autres catégories de revenu.
- Courtiers de prêts: individus à faible revenu, aux besoins financiers rigoureux à cause d'un mauvais dossier de crédit ou qui sont incapables d'obtenir du crédit ailleurs.
- Compagnies de finance: ceux qui sont mal desservis par les banques, les coopératives de crédit et les compagnies de fiducie

Autres particularités:

- L'augmentation des consolidations entre chaînes nationales combinées aux petits opérateurs.
- Réglementation inégale. Certaines industries ne sont pas directement réglementées (encaissement de chèques, emprunts de jour de paye), d'autres évitent l'aspect de la réglementation de crédit existante (louer avec option d'acheter), pendant que d'autres sont réglementées à la fois au Fédéral et au Provincial(escompte du remboursement de taxe).

Préoccupations soulevées:

- Que les consommateurs paient des prix beaucoup plus élevés pour les produits et services dans ce secteur que dans les marchés conventionnels. Les taux perçus pour les emprunts de jour de paye enfreignent les édits de l'intérêt criminel au Code Criminel.
- Aux Etats-Unis, les groupes de consommateurs s'entendent à dire que certains intervenants de cette industrie s'apprêtent à des tactiques de marketing trompeuses et de collection abusive.
- Les transactions sont structurées de façon à éviter les mesures de la protection du consommateur qui s'appliquent aux méthodes d'octroi de crédit traditionnelles.

Pourquoi les gens utilisent-ils ces institutions? Quatre raisons probables.

- Ces gens n'ont pas le choix puisqu'ils n'ont pas accès au secteur financier principal. Cette situation pourrait être temporaire ou continue pour le consommateur.
- Ces gens choisissent de traiter avec ces institutions parce qu'elles offrent des avantages sur le secteur financier principal. Ces avantages pourraient inclure la facilité, l'absence du besoin de craindre le rejet du crédit et la possibilité d'accéder aux biens ou à l'argent immédiatement.
- Les gens continuent parfois d'utiliser cette forme de crédit par habitude bien qu'ils puissent être éligibles à un coût de crédit bien moindre ailleurs.
- L'irrationalité du marché. Certains consommateurs, de revenus modestes, utilisent parfois ces institutions par incapacité de faire un choix rationnel ou par manque d'adaptation individuelle.

Je conclue que les trois premières explications sont relatives à l'usage du secteur financier alternatif. Il y a peu d'indication que les consommateurs à bas revenus diffèrent systématiquement des consommateurs à revenus moyens au niveau de la rationalité du marché. Ces conclusions suggèrent qu'une approche de plusieurs fronts soit propice aux questions associées au secteur du financement alternatif.

III. Cadre stratégique: arguments et explications pour une réglementation

Il y a trois arguments de plus pour réglementer le marché du consommateur: l'échec du marché, la justice distributive(incluant les idées de risque et l'étalement des pertes) et le paternalisme. Le thème raisonnant de la protection du consommateur a toujours été la protection des défavorisés bien qu'il y ait une controverse quant à l'efficacité des mesures de la protection du consommateur à atteindre ce but.

Il y a des arguments économiques standards pour la réglementation du secteur de la finance alternative. Ceux-ci incluent la possibilité d'un pouvoir de monopole local où les consommateurs rencontrent des obstacles (comme des coûts de transport élevés) à la recherche de services alternatifs.

1. Défaillance de l'information et rationalité bornée

Un des principaux arguments de la réglementation du crédit est celui de la défaillance de l'information et on discute qu'il pourrait y avoir moins d'information fiable dans les marchés à faible revenu, moins d'apport venant de tiers avec des informations précises, et moins de surveillance de l'information dans ces marchés par le gouvernement. Ceci peut entraîner un potentiel de fraude et de déception aussi bien qu'une absence de divulgation d'information pertinente. Il pourrait y avoir également des échecs de la loi d'intérêt privée en assurant la performance du marché étant donné les petites pertes d'économie et les difficultés que les consommateurs vulnérables peuvent subir en défendant leurs droits.

Il y a également d'importants aspects de la rationalité bornée qui sont relatifs à plusieurs aspects de l'encaissement en marge des banques, tels que l'encaissement de chèques, l'emprunt de remise au jour de paye, l'escompte du remboursement de taxe et la location pour devenir propriétaire. La rationalité bornée, largement discutée en textes de littérature économique et psychologique, suggère que les gens dévient d'une manière significative du modèle économique de la prise de décision rationnelle en prenant des décisions intertemporelles.

Particulièrement relatif à l'emprunt de remise du jour de paye, nous avons découvert que les gens sont souvent prêts à payer un taux d'escompte extrêmement élevé dans certaines situations. La personne paie une petite somme d'argent en terme absolu afin d'obtenir une récompense immédiate (de l'argent, des biens) dans un court délai, sans tenir compte du taux d'intérêt très élevé de la transaction. Les commerces peuvent exploiter cette rationalité bornée et quelques érudits prétendent qu'il pourrait y avoir un nouvel échec au marché de la manipulation du marché. Le problème de l'encaissement en marge des banques n'est pas un de l'échec des consommateurs à faible revenu mais plutôt celui d'une limitation générale de la prise de décision du consommateur. Il y a également des preuves que le consommateur essaie de se protéger contre la rationalité bornée en se liant les mains (de la déduction automatique au plan d'épargne etc.) et la protection du consommateur pourrait se trouver un rôle en fournissant des mécanismes permettant de se lier les mains.

Les écrits sur la rationalité bornée soulignent l'importance de penser plus soigneusement au genre et à la forme de la loi de divulgation en tant qu'outil de protection du consommateur.

Justice distributive

Il y a trois aspects de ce côté: l'équité et le traitement égal, l'exemption financière et la protection du consommateur en tant qu'aide sociale positive. Beaucoup d'individus considéreraient les prix élevés payés par les consommateurs vulnérables, particulièrement pour les nécessités, comme une forme de taxation régressive. Il y a également matière à préoccupation concernant le développement d'un secteur financier du détail à deux niveaux. Le droit de la consommation peut avoir un rôle d'influence dans l'industrie et dans les normes d'affaires concernant le concept d'équité dans le marché.

Il y a une contradiction au rôle de la protection du consommateur en essayant de s'assurer que les individus faisant partie du marché de faible revenu ne paient pas plus que les consommateurs de marché à revenu plus aisé. L'analyse économique néoclassique traditionnelle envisage une intervention minime pour la protection du consommateur en tant que moyen de redistribution et critique les mesures pour le plafonnement des taux d'intérêt. Cette position fut critiquée et bien que l'importance de mesurer soigneusement les conséquences économiques des règles de la protection du consommateur soient acceptées, il est clair que les objectifs tels que l'égalité de traitement, l'équité et la redistribution des droits et ressources sont des objectifs valables de la réglementation des consommateurs. Il est important de reconnaître que le désavantage du consommateur pour une personne à faible revenu est comparativement plus important par rapport aux consommateurs à revenu moyen, puisque ce désavantage constitue une plus grande partie de leur revenu ménager.

Le concept de «l'exclusion sociale » est devenu une inquiétude des dernières années. En ce qui a trait aux consommateurs vulnérables, il y a l'inquiétude que l'exclusion financière n'aboutisse à la création de barrières contre des individus participant totalement à la vie économique et sociale.

Les érudits de l'état de l'aide sociale nous suggèrent de revoir ce concept en terme de modèle «d'aide sociale positive ». Ceci reconnaît que la politique d'aide sociale doit comporter un mélange d'approches qui ne soient pas tout à fait réactives mais qui comporteraient de l'éducationnel, de la réglementation, et du matériel. Ce concept correspond parfaitement à la protection des consommateurs vulnérables où il y a un besoin de politiques qui combineraient ces trois aspects.

2. Explication des règlements et de la protection du consommateur vulnérable

L'hypothèse veut que la protection du consommateur ait profité beaucoup plus aux consommateurs de classe moyenne qu'aux consommateurs vulnérables et que plus de ressources sociales sont consacrées à la surveillance des marchés de valeurs qu'à la protection des marchés de faible revenu financier et qu'aux marchés de crédit. Bien que l'hypothèse n'ait jamais été vérifiée au Canada, nous devons nous inquiéter qu'en considérant les coupures d'allocations aux responsabilités de la protection du consommateur au provincial et la visibilité minime du secteur de finance alternative, comme l'indiquent les médias, que ces issues n'auront pas grande importance dans l'agenda d'ordre public et qu'il n'y aura pas de surveillance de renforcement des réglementations par des circonscriptions extérieures.

Aux Etats-Unis, les groupes de consommateurs plaident que certains joueurs dans le secteur de finance alternative jouissent d'une influence politique et qu'ils ont obtenu des législations d'état favorable au développement de leur industrie

IV. Evaluation du schéma légal de réglementation actuel

La Common law et les actions privées ont peu contribué à la réglementation du secteur de finance alternative. L'existence de la possibilité d'actions collectives peut avoir pour effet l'augmentation du rôle des groupes privés à défier les pratiques illégales. Les pratiques du « louer avec option d'acheter » sont défiées par Options Consommateurs et la décision de la Cour Suprême du Canada dans *Garland v. Consumer Gas* qui indique la possibilité d'actions collectives sous la section 347(Taux d'intérêt criminel) du Code Criminel.

- Les Actes d'usages commerciaux sont une source potentielle de réglementation pour pratiques trompeuses et injustes, bien qu'il y ait des variations au niveau provincial sur les champs d'application de ces Actes.
- Certaines pratiques telles que l'emprunt de remise du jour de paye et l'encaissement de chèques ne sont pas directement réglementées et certains aspects des contrats du Louer avec option d'acheter échappent au contrôle réglementaire (i.e. contrôle des repossessions) applicable aux méthodes de financement semblables.
- Un aspect partagé du secteur de financement alternatif est d'essayer de structurer et restructurer les transactions afin d'éviter la réglementation.
- Il est peu probable que les standards ouvertement structurés tels que «abusif » et «intransigeant » aient un impact important sur le déroulement des transactions.
- En relation aux emprunts de remise du jour de paye et aux prêteurs à gage, la Section 347 du Code Criminel ne semble pas constamment et activement étayée

V. L'éventail des choix

Il y a plusieurs initiatives et développements institutionnels qui pourraient réduire la dépendance du crédit dispendieux et combattre l'existence de l'exclusion financière.

- Le service bancaire essentiel peut augmenter l'accès au courant financier principal, mais ce ne sera pas une cure universelle et il faudrait appliquer avec soin la façon de procéder à l'implémentation. Il faudrait expérimenter de long en large avec les institutions telles que les super marchés qui agiraient comme agents de banques et institutions de dépôt.
- Les coopératives de crédit pourraient essayer de paraître plus intéressantes aux yeux des jeunes consommateurs. Les coûts d'affiliation courants de $50-75 peuvent constituer une barrière d'adhésion. Les Caisses Populaires semblent être moins exclusives que d'autres institutions financières et offrent une plage complète de services financiers aux consommateurs.

- Le dépôt direct des transferts du gouvernement créera un stimulant pour utiliser les formes d'identifications facilement accessibles pour ouvrir des comptes.
- Les institutions communautaires peuvent jouer un rôle important en offrant aux communautés des informations sur les services financiers et en sensibilisant les institutions financières aux problèmes rencontrés par les consommateurs de faible revenu.
- Il faudrait une analyse plus élargie des différents modèles bancaires de communauté et d'investissement communautaire en incluant une étude de l'expérience américaine.
- Les Agences publiques pourraient fournir des prêts, à court terme sans intérêt, pour les nécessités. Ceci prendrait comme exemple le modèle de la banque de loyer qui donne une assistance de paiement de loyer une seule fois afin de régler un problème d'arrérages.
- L'intérêt accru dans l'encadrement du domaine des situations de faillites suggère qu'il faille penser au rôle de ce dernier dans l'exclusion financière et le crédit à prix élevé.

VI. Conclusions et recommandations

Les institutions considérées dans ce document ont également des avantages et des coûts pour les consommateurs. Les avantages sont qu'ils rencontrent les besoins de certains groupes de consommateurs pour des emprunts à court terme et étendent la disponibilité du crédit aux individus qui autrement n'auraient pas reçu de crédit dans le secteur du courant financier dominant. Néanmoins, il y a des coûts attachés: Ceux-ci incluent un coût initial exorbitant pour les services, le danger subséquent de coûts de refinancement ou d'ajustement d'intérêts très élevé, et la possibilité d'être assujettie à des pratiques de repossessions et de collections coûteuses. Certains consommateurs peuvent être sujets à des méthodes de vente décevantes et frauduleuses. Comme les consommateurs utilisant ces services sont choisis principalement du groupe de faible revenu, l'abus qu'ils subissent peut être important même si le montant en question ne paraît pas substantiel aux consommateurs plus fortunés. Quand on utilise le secteur de financement alternatif pour se procurer les nécessités de la vie, ce désavantage peut être perçu comme une forme de taxation régressive. Il y a un aspect ironique au fait que des compagnies citées au marché de la bourse et engagées dans les emprunts en dehors du taux de prime aux Etats-Unis représentent des investissements très profitables quand ceux qui investissent au marché de la bourse (en général des individus aisés) profitent des prix élevés qui sont chargés au consommateur de faible revenu. Le monde du secteur de finance alternatif n'est plus uniquement aux petits opérateurs que décrit David Caplovitz dans "Le pauvre paie plus", mais les défis de l'ordre public demeurent les mêmes: tenter de s'assurer que les besoins des consommateurs vulnérables se rencontrent d'une manière moins coûteuse, de réglementer les pratiques abusives efficacement, et de s'assurer que les individus du secteur financier alternatif reçoivent en matière de protection du consommateur un barème égal à celui des consommateurs de revenu moyen.

1. Sujets d'autres recherches

- Il y a eu quelques études détaillées sur les utilisateurs du secteur de financement alternatif et de leur expérience avec ce secteur. De telles études serviraient à identifier plus clairement les utilisateurs de ces services, les raisons pour lesquelles ils utilisent

les services, les problèmes qu'ils rencontrent et si, oui ou non, les différentes institutions décrites dans ce document (louer avec option d'acheter, emprunt de remise au jour de paye, prêteurs à gage, compagnies de finance) se partagent une base de clientèle commune ou encore s'ils desservent différents segments du marché. Le besoin de données qualitatives et quantitatives est imminent. Les recherches pour vérifier les arguments amenés par Caplovitz concernant les monopoles locales basées sur un manque de volonté des consommateurs de magasiner en dehors du voisinage, pourraient se concentrer sur deux ou trois voisinages urbains. Les informations qui m'ont été données en anecdote suggèrent que les conditions identifiées par Caplovitz existent dans certains voisinages de Toronto.

- La Délégation Commerciale Fédérale étudie maintenant les utilisateurs de l'industrie du Louer avec option d'acheter et il serait relativement simple de reprendre cette étude au Canada.

- Une étude s'impose à cause du manque de visibilité des sujets du consommateur à faible revenu et le fait que les revendications aux gouvernements, lesquelles sont souvent utilisées pour établir les priorités de politique, ont tendance à minorer les problèmes du faible revenu. Il faudrait également conduire une étude du consommateur rural afin de déterminer à quel point le secteur financier alternatif est un aspect important de la vie rurale.

- Le secteur alternatif financier et celui du «prêt en dehors du taux de prime » semblent accepter de plus grandes valeurs non encaissables à titre de coût d'opération d'une industrie profitable. Les collections et reprises de possessions font partie intégrale des commerces du "Louer avec option d'acheter", prêter en-dessous du taux de prime et d'emprunt de remise au jour de paye". Il y a matière à révision des contrôles existants sur la collection et la reprise de possession durant l'expansion de ces commerces. Le sujet de la collection et de la reprise de possession était un thème de mes discussions avec les officiels et il nous a été impossible, dans le cadre des contraintes de ce projet, d'obtenir des données systématiques et fiables sur les pratiques de reprise de possession et de collection. Cela vaudrait la peine de collecter des données fiables à ce sujet et de revoir le schéma législatif dans ce domaine.

- Un nouveau système de rapport de crédit alternatif semble prendre forme pour le secteur financier alternatif. Par exemple Tele-Track se décrit dans ses publicités comme: « Source d'information centrale sur les consommateurs de prêts en dehors du taux de la prime en Amérique…capable de fournir les pièces manquantes du casse-tête quand on évalue un appliquant ». Nous remarquons que certaines personnes sont en train d'utiliser du crédit très dispendieux bien qu'elles soient éligibles au système régulier du crédit. Il devrait être possible pour les consommateurs de se servir de leur expérience positive avec le secteur alternatif pour améliorer leur cote de crédit et il faudrait entreprendre une investigation du rôle des agences de crédit encourageant cette expérience.

- Il serait utile d'avoir plus d'analyse systématique des prêts hypothécaires en-dessous du taux de prime. La possibilité de dommages importants au consommateur est très élevée, parce qu'en cas de défaut, le consommateur peut perdre son seul bien important. De plus, il est évident que les consommateurs âgés peuvent être une cible pour les vendeurs abusifs du marché.

- Il faudrait une analyse empirique sur l'efficacité du rôle de l'octroi de licence à titre de mécanisme pour protéger les consommateurs vulnérables. L'octroi de licence peut être une méthode valable pour fournir de l'information publique concernant le développement d'une industrie et l'information publique systématique est essentielle à la réglementation efficace pour permettre la surveillance extérieure ainsi qu'un débat intelligent.

2. Schéma législatif

Une approche sur plusieurs fronts est nécessaire aux questions soulevées par la croissance du secteur de financement alternatif. Elles seraient: l'éducationnel, l'expérimentation institutionnelle aussi bien que la réglementation.

Il y a quelques points pertinents à la réglementation des marchés de crédit qui servent les consommateurs vulnérables.

- Les consommateurs à faible revenu devraient recevoir au moins le même niveau de protection que celui fourni aux consommateurs de crédit et services financiers mieux nantis. Ceci inclut les niveaux de renforcement aussi bien que les règles législatives.
- Il y a un appel très prononcé pour les règles détaillées au lieu des standards généraux (comme: vraisemblance) dans la réglementation du secteur alternatif financier. Les règles de ligne de démarcation très nettes diminuent les coûts de renforcement et fournissent de l'assurance aux fournisseurs et consommateurs.
- Il faudrait un usage plus répandu de sanctions automatiques comme la non-implémentation d'ententes comme méthode pour s'assurer de la conformité. Les remèdes privés autres que les actions collectives, ont un impact modeste en tant que méthode pour encourager la conformité.
- Une caractéristique commune des pratiques du secteur est la restructuration des transactions pour contourner la réglementation. La législation devrait essayer de réglementer en substance et non en forme et s'assurer que les provisions pour l'anti-évitement seraient incluses dans la législation.

(1) Les propositions du Comité des Normes et des Mesures en Matière de Consommation sur la Vérité dans les Prêts aborderont certaines questions soulevées dans ce document (i.e. divulgations dans "louer avec option d'acheter" et réglementation des pénalités pour défaut). Il serait utile d'identifier d'autres terrains comme les collections et reprise de possession ou un minimum de standards pourrait être proposé.

(2) Il semble avoir une diminution des ressources publiques assignées au renforcement de la loi de la protection du consommateur au Canada et les avocats du secteur privé n'ont pas trouvé économique de fournir des services légaux aux individus à faible revenu ayant des problèmes de crédit ou de finance. Il y aurait un rôle pour une clinique légale de crédit communautaire que l'on financerait par des institutions telles que La Fondation de Droit de L'Ontario.

(3) On s'accorde assez bien pour dire que la réglementation devrait s'assurer qu'il y a une divulgation adéquate de prix et de termes en relation aux pratiques telles que l'emprunt de remise au jour de paye et la location pour devenir propriétaire. Malgré tout, étant donné la portée des trouvailles sur la rationalité bornée, une attention particulière devrait être donnée à la forme et au contenu de la divulgation (incluant le rôle du TAP).

Il y a de bonnes raisons économiques et sociales pour une disposition additionnelle de comparaison de prix et de terme d'information dans le secteur de financement alternatif. Cela pourrait faciliter la comparaison avec d'autres possibilités à l'intérieur du secteur de financement alternatif et alerter les consommateurs au fait qu'ils pourraient bien être en train de payer un prix trop élevé en comparaison aux alternatives existantes à l'intérieur du secteur financier alternatif pour lequel ils sont qualifiés.

(4) Il serait souhaitable d'analyser le milieu des petits prêts ($50-$1000) qui se réalisent à courte échéance comme une zone discrète de réglementation. Cela inclurait les emprunts de remise au jour de paye et prêteurs à gage. Il pourrait y avoir un rôle pour l'harmonisation de la législation en relation à ces formes de transaction.

Les gouvernements Fédéral et Provinciaux pourraient, par le biais du Comité de mesures et des normes, développer des modèles d'Actes pour les emprunts de remise au jour de paye et les prêteurs à gage qui serviraient de condition de base de la protection des consommateurs. Le modèle d'Acte d'Emprunt de remise au jour de paye à l'appendice 1 servirait de base pour une loi "d'Emprunt de remise au jour de paye".

En ce qui a trait aux petits prêts sur une courte durée tels que les emprunts de remise de jour de paye ou prêts à gage, les taux d'intérêt sont extrêmement élevés quand ils sont pris comme taux annuel effectif et la section 347 pourrait ne pas être la méthode de réglementation appropriée. En même temps, il ne semble pas que la section 347 ait eu un impact quelconque dans la prévention de la croissance des emprunts de remise de jour de paye. Si le moindre enthousiasme à utiliser la section 347 du Code criminel pour protéger les consommateurs vulnérables en rapport à ce genre de prêts se manifestait, alors la section devrait être amendée. Une telle démarche devrait au moins stimuler un débat public à propos du rôle que jouent les plafonds de taux d'intérêt dans la protection des consommateurs vulnérables.

Il y a une bonne cause pour les contrôles de prix et de taux d'intérêt en tant que mécanisme pour prévenir contre les charges excessives en relation aux emprunts de remise de jour de paye et les prêts à gage. Ces plafonds pourraient être fixes ou gradués comme ils existaient sous la Loi Fédérale sur les petits prêts (voir appendice 2) et la Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt.

Ces plafonds devraient être sanctionnés, dans le cas des emprunts de remise du jour de paye, par une "non - implémentation" du principal et intérêt en addition à la sanction criminelle.

L'existence de l'emprunt de remise au jour de paye suggère qu'il y ait un besoin de crédit à court terme ($50-$1000) que le secteur alternatif financier rencontre avec des prêts relativement coûteux. Il y a de nombreuses politiques que l'on pourrait développer pour rencontrer ce besoin à un coût raisonnable(voir également V au-dessus):

- Les banques de loyer qui offrent une assistance pour payer le loyer une fois afin de couvrir des arrérages à court terme et sont opérées avec succès aux États-Unis et à Toronto, ont un projet pilote. Une des possibilités serait de développer une forme non profitable de prêts à court terme qui pourrait offrir également des conseils et des informations sur les institutions financières.

- Les prêts à court terme pour les nécessités telles que les réparations d'automobile pourraient s'inclure dans l'aide sociale aux programmes de travail.

- Il faudrait avoir une expérimentation continue dans les domaines tels que le service bancaire essentiel et l'encouragement d'expérimentation dans les offres de services de crédit et épargnes par des fournisseurs non traditionnels(comme les super marchés).

- Les groupes communautaires peuvent jouer un grand rôle dans la communication d'information sur les services de crédit et de finance aux membres de la communauté qui seraient sensibles aux besoins de la communauté. L'exemple de PEACH dans le quartier Jane-Finch de Toronto pourrait servir de modèle à développer.

Table des matières

Introduction 1

I: Le consommateur vulnérable 1

II: Le secteur de financement alternatif 4

1. Encaissement de chèques 6
2. Emprunts de remise au jour de paye 8
3. Prêteurs sur gages et revendeurs 13
4. Louer avec option d'acheter 13
5. Escompter le remboursement de taxe: Leçons pour l'élaboration des politiques? 15
6. Courtiers de prêts 18
7. Les consommateurs et les compagnies de finance 18
8. Autres formes de petits prêts et emprunts en dehors du taux de prime 19
9. Pourquoi utilise-t-on le secteur de financement alternatif? 19
10. Sommaire 21

III: Les motifs et les explications pour une réglementation 22

1. Schéma économique traditionnel néoclassique 22
2. Rationalité bornée, distorsions perçues et manipulation de marché 25
3. Equité et justice distributive 28
   (1) Impartialité 28
   (2) Exclusion financière 29
   (3) Protection du consommateur en tant que «aide sociale positive » 29
4. Explication des tendances de la réglementation existante dans les marchés à faible revenu 30

IV: Evaluation du schéma de travail légal existant 31

1. Issues Générales 31
   (1) Juridiction Fédérale et Provinciale 31
   (2) La forme de législation de la protection du consommateur en relation aux consommateurs vulnérables 32
   (3) Issues d'exécution 33
2. Les doctrines du Common law et les remèdes de loi d'intérêt privé 33
3. Législation des usages commerciaux 33
4. Politiques d'information 34
5. Les conditions de contrôle 36
6. Les conditions de contrôle: Les plafonds de taux d'intérêt 36
7. L'attribution de permis et autres contrôles au départ 38
8. Les Interdictions 39
9. La législation sur les droits de la personne 40

V: L'éventail des choix 42

1. Le service bancaire essentiel 42
2. Les coopératives de crédit 43
3. Le virement automatique 45
4. Le rôle des institutions communautaires 45
5. Prêts à courts termes pour produits de première nécessité 46
6. Orientation et éducation 46

VI: Conclusion 47

Notes de fin d'ouvrage 48

Appendice 1 : Modèle de loi sur les emprunts à remboursement différé 62

Appendice 2 : Loi sur les petits prêts 72

Introduction

Ce document parle de l'accès au crédit pour les consommateurs vulnérables. Il vise la protection du consommateur, mais le champ est plus large que les conceptions conventionnelles de la protection du consommateur. Il soulève des issues telles que l'exclusion financière et sa relation à l'exclusion sociale, aussi bien que les issues du développement urbain. Nombre des issues soulevées ne sont pas étrangères à l'agenda de l'ordre public. Les recherches pour fournir des petits prêts aux consommateurs de faible revenu à des coûts raisonnables datent d'un certain temps déjà[1], et le rapport de Croll – Basford en 1967 souligne un aspect central de la politique de crédit au consommateur, soit: « La souffrance des familles à faible revenu qui se retrouvent de temps à autre en besoin de crédit désespéré pour des biens et services de première nécessité, mais auxquelles le crédit commercial n'est ou bien pas facilement disponible ou pas disponible du tout.[2] » Les étudiants en droit de la consommation sont familiers au texte classique de David Caplovitz écrit en 1960[3],« Le Pauvre paye plus ». Néanmoins, depuis lors, il y a eu des changements dans la structure économique et sociale et j'examine les implications de ces changements pour les consommateurs et j'évalue également les approches qui ont été faites pour protéger les consommateurs vulnérables. Ce document est composé de cinq parties. La première explore le concept du consommateur vulnérable et souligne ces facteurs socio-économiques qui contribuent à la segmentation croissante des marchés de consommateur de crédit, un phénomène qui a conduit certains édits à identifier la montée du secteur de financement alternatif. La deuxième fournit un tracé miniaturisé de ce secteur. La troisième souligne les explications et rationalités qui suggèrent la réglementation des marchés de crédit au consommateur desservant les consommateurs vulnérables. La quatrième partie fournit une évaluation du schéma légal actuel des protections du crédit au consommateur dans la mesure où ils affectent les consommateurs vulnérables, la cinquième partie examine les initiatives qui pourraient étendre les choix du consommateur et la sixième fournit une brève conclusion. Le sommaire exécutif comporte des recommandations pour des recherches futures et l'établissement des politiques.

I: Le consommateur vulnérable

Tout d'abord, il est nécessaire d'identifier clairement les circonstances qui rendent les consommateurs vulnérables. Le concept du consommateur vulnérable dans le marché du crédit inclut ceux qui ont tendance à payer un prix fort pour le crédit ainsi que ceux qui sont exclus du flot principal de crédit ou encore de l'accès aux services financiers. Un faible revenu et des difficultés financières soit temporaires ou sur une base régulière, peuvent placer un consommateur dans l'une ou l'autre de ces catégories. Certains groupes tels les mères monoparentales, hommes et femmes âgées seules, et individus de 25 ans[4] vivant seuls sont plus aptes à expérimenter le faible revenu. Il y a également un chevauchement entre les groupes de faible revenu et ceux protégés sous le Code des droits de la personne. Dans une récente étude faite en Ontario, Ornstein a démontré un chevauchement apparent entre le revenu faible et les femmes mères seules, jeunes gens[5] seuls, les immigrants récents et les membres de certains groupes de minorité visible.[6] Par-dessus tout, ceux qui souffrent d'une maladie de longue durée ou d'incapacité peuvent aussi tomber dans cette catégorie.

Il y a également plusieurs tendances élargies de l'économie qui sont pertinentes à l'identification de la vulnérabilité parmi les consommateurs. Tout d'abord, il y a les ratios de dettes au revenu parmi les consommateurs. Les ratios de dette face au revenu disponible ont augmenté de 78% en 1992 à plus de 100% en 1998[7] dans ce que décrit la Banque du Canada comme un niveau record. La question primordiale en relation à ces ratios est la répartition de cette dette à travers les groupes à revenu et sa relation à la formation des biens de la maison. Les ratios de dette au revenu ne sont pas nécessairement problématiques si les consommateurs acquièrent des biens tels que des maisons et que ces consommateurs ont un courant de revenu élevé et assuré. Malheureusement les données contemporaines à ce sujet ne sont pas encore disponibles et l'étude la plus récente remonte à 1984. Les données de 1984 suggèrent que les ratios de dette au revenu étaient plus élevés pour ceux à revenu faible et les plus jeunes[8]. Alors, les individus se retrouvant dans le plus petit quart des revenus et qui avaient 25 à 44 ans, avaient un ratio de dette au revenu(dette hypothécaire exclue) d'approximativement 45% comparé à approximativement 13% pour les groupes semblables dans les deux plus hauts quarts de revenu. Les analyses des données des Etats-Unis indiquent que les ratios très élevés de service de dette des consommateurs (excluant les dettes hypothécaires) étaient concentrés parmi le groupe de revenu faible et modéré et que ce groupe avait comme coussin le plus petit montant de biens financiers pour rencontrer leurs obligations de dette.[9]

Deuxièmement, il y a un déclin du ratio des épargnes au revenu disponible parmi les consommateurs. Les recherches indiquent un très bas niveau du ratio des épargnes au revenu disponible au Canada qui a chuté de 15% de revenu annuel disponible des années 80 à presque 0 en 1998.[10] N'ayant pas accès aux économies, les gens peuvent avoir besoin d'emprunter pour amortir les chocs inattendus de problème de revenu, et pour ceux qui sont déjà lourdement engagés avec des obligations de crédit, ils pourraient avoir des difficultés à obtenir du crédit additionnel à la Banque.

Troisièmement, il y a le problème de l'accès du consommateur aux services financiers. Il y a différents estimés du nombre d'individus n'ayant pas de relation avec un fournisseur de services financiers. Le Livre Blanc sur les services financiers suggère que 650,000 adultes n'ont pas un compte courant dans une institution financière et que les consommateurs de faible revenu trouvent que les institutions financières sont réticentes à les servir.[11] D'autres recherches suggèrent que 3% des adultes n'ont pas de compte en banque mais que ce taux augmente de 8% quant il s'agit de ménages aux revenus de moins de $25,000.[12] Une récente enquête menée dans la communauté de Jane-Finch à Toronto démontre que 10% des interpellés n'ont pas un compte courant.[13]L'accès peut être moins problématique dans certaines parties du pays comme le Québec où l'on retrouve un grand mouvement des coopératives de crédit. Seuls 2.5% des adultes au Québec ayant des revenus de moins de $25,000 n'avaient pas de compte en banque comparés à 10.4% dans le reste du Canada. Il est évident que les banques ferment les succursales dans les quartiers les plus pauvres des grandes villes et dans les petites communautés rurales.[14]Les individus ayant une balance en compte minime, réalisent que les banques mettent une retenue sur tout chèque déposé de manière à ce qu'il soit impossible d'accéder immédiatement à la valeur totale du chèque.

Quatrièmement, il y a des changements au sein même des services financiers du marché. Les lignes de crédit et les cartes de crédit ont remplacé le marché des petits prêts. L'introduction de la technologie d'exploration en profondeur de données permet une segmentation très raffinée du marché de consommation avec l'identification des consommateurs de haute valeur avec lesquels les banques essayent de développer une relation bancaire tout en essayant de rejeter ou de décourager les consommateurs de faible valeur. Il y a une inquiétude générale quant à l'émergence d'un système de

marketing à deux volets dans plusieurs industries où les détaillants utilisent une stratégie double dont une pour le haut niveau et l'autre pour le bas niveau et n'essayent plus d'atteindre une plus grande classe moyenne.[15]

Cinquièmement, le consommateur peut être vulnérable à cause de la discrimination. Les nouveaux immigrants feront face aux difficultés d'obtention de crédit et d'accès aux services financiers. Malheureusement la force d'intervention des services financiers n'a pas examiné les sujets de discrimination contre les consommateurs de minorité dans le marché. Bien qu'il existe un historique de sanctionnement légal de discrimination raciale dans les marchés privés du Canada[16], et qu'il y ait évidence de discrimination dans les marchés de maison à location, il y a très peu d'efforts déployés pour obtenir des données systématiques à ce sujet. On pourrait prétendre qu'avec le développement du système de pointage du crédit et la création du marché impersonnel pour le crédit de consommation qu'il y aurait très peu de place pour la discrimination directe. Le marché assujettira le crédit efficacement et d'une manière objective. Malheureusement, la réalité n'est pas tout à fait aussi simple et j'examine ce sujet plus loin dans la partie IV.8. Le livre Blanc sur les services financiers a identifié le potentiel de discrimination contre les plus âgées et les invalides en tant que sujets que les institutions financières devraient aborder.

Finalement il y a un danger dans l'utilisation du concept du consommateur vulnérable. Cela tire de la logique d'un contraste possible avec le consommateur confiant qui sait ce qu'il veut et comment atteindre ses objectifs. Les consommateurs vulnérables sont ainsi perçus comme étant plus faibles d'une certaine façon que le reste de la population et ayant besoin de plus de protection. Comme nous le constaterons, il n'y a pas grand support pour la thèse du "consommateur faible"en tant qu'explication générale du comportement de ceux à faible revenu. Nous assumons de plus que le consommateur vulnérable est une exception représentant la minorité des consommateurs. Mais les études des marchés, de revenu moyen et au-dessus de la moyenne tels que l'acquisition de fonds mutuels, suggèrent que les consommateurs de ces marchés sont également vulnérables[17] et qu'il y ait évidence de manipulation des consommateurs et "qu'ils soient de rationalité bornée" dans tous les marchés de consommation.

Un rapport récent du Conseil Canadien sur le Développement Social a noté quelques-unes de ces tendances en construisant l'index de "sécurité économique". Ce rapport trouve l'évidence d'une insécurité économique croissante avec les deux tiers des canadiens en âge de travailler qui perdent confiance dans la capacité des programmes de support gouvernementaux de les soutenir de manière satisfaisante pendant qu'ils cherchent du travail et d'une petite minorité capable de se soutenir durant 12 mois avec le fruit de leur épargne.[18] Les recherches de Robert Kerton concluent que plus un individu croit que les questions de crédit et de finance sont hors de son contrôle, plus il sera porté à utiliser le crédit sans succès.[19] Dans cet ordre d'idées, le Conseil Canadien se prononce sur l'augmentation du taux des faillites personnelles des deux dernières décennies avec quatre fois plus de faillites en 1998 que dans les années 80.[20]Les recherches indiquent que l'une des raisons principales des faillites courantes est le changement d'emploi négatif parmi les groupes de revenu faible et moyen à faible.[21] Il semble avoir une haute fréquence de représentation de jeunes consommateurs (moins de 30 ans) déclarant faillite. Il y a également la croissance du secteur de financement alternatif qui fait sujet de ce document. Ces développements doivent être placés contre le fond d'une inégalité du revenu croissante des 25 dernières années.[22] Le revenu familial a décliné à travers le début des années avec les familles à faible revenu souffrant un déclin deux fois plus important que celui des familles à revenu plus élevé.[23] Bien que l'inégalité ait été contenue, jusqu'à récemment au Canada par des programmes de taxe et de transfert, tout indique qu'avec les changements à ces programmes cet énoncé pourrait ne plus tenir.

Nous pourrions faire le sommaire suivant en rapport au concept de consommateur vulnérable. Il y a des groupes qui sont extrêmement vulnérables en terme de leur exclusion du système financier et/ou qui pourraient être requis de payer des frais de crédit extrêmement élevés. Il y a également un groupe plus grand de consommateurs qui pourrait être vulnérable et pourrait être en train d'utiliser le crédit pour maintenir des standards de vie malgré des revenus stagnants.[24] L'augmentation des inégalités du revenu et la diminution du groupe de revenu moyen, ajoutés aux ratios des dettes trop élevées par rapport au revenu et la diminution des épargnes comparée au revenu, rend les individus vulnérables aux changements inattendus dans les circonstances. Une étude conduite aux États-Unis a indiqué que 40% des consommateurs au bas de l'échelle ont emprunté pour compenser des revenus stagnants[25], pendant qu'en Angleterre l'institut des études en politique concluait que les familles plus pauvres dans l'ensemble utilisent le crédit pour apaiser des difficultés financières; ceux qui sont mieux nantis prennent des engagements de crédit pour financer un style de vie de consommateur[26]. Il y a probablement un marché de crédit important pour ceux qui tombent en difficulté. L'augmentation du nombre de dossiers des agences d'orientation de crédit est un signe de l'augmentation du nombre de débiteurs surmenés. Nous y ajoutons une autre dimension dans le rôle des agences de collection. En Ontario, les agences de collection surplombent la liste des plaintes et requêtes des consommateurs[27], reflétant probablement le surplus d'activités de collection, et il est évident que les consommateurs ne savent souvent pas leurs droits en rapport aux agences de collection[28].

II: Le secteur financier alternatif

Il serait trompeur de suggérer que l'on puisse dessiner une image précise d'un secteur de financement alternatif qui serait clairement différencié du flot principal du secteur financier en terme de clientèles et de pratiques commerciales. La description identifie ces institutions qui visent principalement les individus se trouvant dans le tiers le plus bas de l'échelle économique ou ceux qui ont un dossier de crédit tâché et inclue le phénomène de l'encaissement en dehors du cercle bancaire[29] et les emprunts en dehors du taux de prime[30]. Au Canada il y a une activité accrue de l'industrie de l'encaissement de chèques depuis 1980, ainsi que de celle du plus récent phénomène de "prêts pour remise au jour de paye" et celle du nombre de prêteurs à gage.[31]L'idée de l'alternative a pour but de capturer la différenciation et la segmentation croissante des marchés de consommation. Ce serait une erreur de voir cette industrie comme monolithique ou encore de voir les consommateurs de ces produits comme s'ils avaient tous la même formation économique et sociale. De toute manière, il y a suffisamment de similarités pour que la description d'un secteur de financement alternatif puisse fournir un schéma valable qui permettrait de se concentrer sur les thèmes et les sujets de politique publique.

Il est difficile de juger de l'importance de l'industrie de financement alternatif. Le Tableau 1 indique les parts de marchés respectives des différentes institutions financières en relation au crédit de consommation et au crédit d'hypothèque résidentielle de 1998. Il est difficile d'évaluer le montant de ces prêts se trouvant en dehors du taux de prime. On pourrait supposer que certains consommateurs de crédit souscrits aux compagnies de finances pourraient s'être munis d'un taux en dehors du taux de prime. (Voir plus loin: compagnies de finances et consommateurs). Il y a également évidence non scientifique que les banques pratiquent ce genre de prêts[32] Le total des montants prêtés par les institutions du secteur de financement alternatif pourrait être bien mince en comparaison à ceux des institutions financières majeures. Cependant, elles peuvent avoir réalisé un nombre important de transactions avec les consommateurs.

Tableau 1

Crédit de Consommation et Crédit d'Hypothèque Résidentielle 1999

Crédit de consommation	%	Crédit Hypothécaire Résidentiel	%
Banques à Chartre	62	Banques à Chartre	59.8
Fiducie/Prêt Hypothécaire	9.5	Fiducie/Prêt Hypothécaire	5.7
Coopératives de Crédit/Caisses	9.6	Coopérative de crédit/Caisses	13.4
Assurance Vie	2.75	Assurance Vie	5.4
Compagnie de Finance & autres	6.5	Compagnie de Finance & Autres	6.9
Compagnies à usage spécifique (sécurisation)	8.6	Compagnie à usage spécifique (sécurisation)	2.2
.....	...	Fonds de Pension	2
.....	...	Titres hypothécaire LNH	4.4

Note: Les pourcentages ne totalisent pas 100% à cause de l'arrondissage

Source: Statistique Canada (http://statcan.ca/english/Pgdb/Economy/Finance/fin21.htm)

Les analystes américains ont noté également l'augmentation du barème et de la consolidation des acteurs du marché avec l'émergence des chaînes de prêt à gage, d'encaissement de chèque et de "louer avec option d'acheter" qui soulèvent des fonds sur le marché des valeurs. Ces analystes notent aussi l'entrée sur le marché du flot principal des prêteurs. Les rapports de consommateurs suggèrent une grande profitabilité dans plusieurs segments de l'industrie, ainsi que la facilité de certains prêteurs à soulever des capitaux sur le marché boursier; ceci leur permettant de faire d'un grand risque ,des prêts très profitables[33].Cela signifie que ceux qui investissent dans le marché boursier(en grande partie des individus de revenu moyen et supérieur) profitent des prêts concédés aux consommateurs plus vulnérables et de faible revenu. Les rapports de consommateurs documentent également l'augmentation du pouvoir politique et d'une partie de l'industrie à réaliser une réglementation d'état qui lui soit favorable[34].

Le secteur de financement alternatif se partage quelques aspects. Premièrement, individuellement les consommateurs paient leurs biens et services beaucoup plus cher dans ce secteur que dans celui du secteur financier principal. Deuxièmement, bien que l'argument soit que ces institutions offrent du crédit aux prêteurs à haut risque, donc qu'elles servent une demande légitime; il faut également considérer l'évidence des pratiques de vente frauduleuses et des tactiques de collection abusives[35].En même temps , je ne prétends pas que l'expression "marché alternatif" soit appareillée à "déviance"; argument développé par Caplovitz dans son étude initiale. Il existe des pratiques frauduleuses et trompeuses aussi bien dans le flot principal que dans le secteur de financement alternatif[36]. Troisièmement, j'offrirais l'hypothèse qu'il y a moins de ressources sociales dédiées à la surveillance et au renforcement de la réglementation du secteur de financement alternatif au Canada sur

une base régulière que dans les marchés à revenu moyen[37]. Il y a donc, à la fois, la nature régressive des prix pratiqués dans ces marchés et la nature régressive du renforcement d'état. Quatrièmement, l'argument veut que l'exécution de la réglementation soit particulièrement problématique en ce qui a trait à ce secteur, à cause de la capacité imaginative de certains fournisseurs de services financiers alternatifs à restructurer les transactions de façon à éviter la morsure de la réglementation et parce que les coûts pour accéder à ce marché et à en sortir sont peu élevés[38]. Finalement, nous devons garder en tête les liens entre "le flot principal" et "l'alternatif". A l'âge du capitalisme mené par les actionnaires, Il est évident que les banques, malgré leurs efforts de relations publiques, ne sont pas fortement engagées à cultiver la clientèle du faible revenu ou encore à animer les succursales desservant les zones de faible revenu qui ne génèrent pas assez de profits. L'existence du secteur alternatif est en partie une conséquence des pratiques des principales institutions financières

1. Encaissement de chèques

Durant les deux dernières décennies, une industrie professionnelle[39] d'encaissement de chèque s'est développée au Canada. La Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario ont des pourcentages d'encaisseurs de chèque plus élevés qu'attendu si on se base sur leurs pourcentages respectifs de la population nationale, tandis que le Québec a une industrie d'encaissement plus petite "per capita" mais un pourcentage de prêteurs à gage plus élevé[40]. L'industrie d'encaissement de chèque au Canada est relativement concentrée et compte un fournisseur prédominant qui compte pour un grand pourcentage de la totalité des magasins d'encaissement de chèque. Bien que le marché américain soit plus fragmenté, il y a émergence de chaînes d'encaissement de chèque qui soulèvent des fonds sur le marché de la bourse. Une compagnie américaine de pointe a indiqué par le biais de travaux soumis à la Commission des opérations de la bourse Américaine qu'il y avait un potentiel de croissance substantiel dans l'industrie à cause de l'augmentation de la population à faible revenu et l'échec des banques commerciales et des fournisseurs de services traditionnels à répondre aux besoins des individus de faibles revenus.[41]

Les recherches effectuées pour la force d'intervention des services financiers aux Etats-Unis indiquent que 8% de la population canadienne avaient utilisé les services d'encaissement de chèque auparavant[42]. Il pourrait y avoir des variantes significatives dans l'utilisation régionale et locale des services d'encaissement de chèques. Une étude récemment conduite dans la localité de Jane-Finch à Toronto indiquait que 26% des individus recensés avaient utilisé les services d'encaissement de chèque[43]. La clientèle des compagnies d'encaissement de chèque est généralement plus jeune que la moyenne de la population et se sélectionne à partir des groupes ayant de faibles revenus[44].La moyenne des chèques encaissés se situe entre $250 et $300[45]. Nombre de clients sont des manoeuvres ou des entrepreneurs indépendants. Ils reçoivent des paiements sporadiquement et ne gagnent pas assez pour accumuler des épargnes[46]. Les services d'encaissement de chèque ne sont pas utilisés uniquement par ceux qui n'ont pas de compte en banque[47], mais plutôt pour les heures d'opération convenables et surtout la possibilité d'encaisser un chèque immédiatement(même un chèque postdaté). Le chèque de paye est l'un des genres de chèques encaissés. Les compagnies d'encaissement de chèque offrent souvent plusieurs autres services qui incluent souvent: l'emprunt de remise au jour de paye, les mandats bancaires, le transfert d'argent, les paiements de facture, les cartes de téléphone et l'échange de devises étrangères. Certains magasins offrent même la location de boîte postale et il est estimé que plus de 50% des clients ont utilisé d'autres services outre l'encaissement de chèque.

Notre petite recherche sur l'encaissement de chèque aux environs de Toronto nous indique que les commerçants chargent en moyenne 2.9% et une fois ajoutée aux frais de service, les frais pour échanger un chèque de $100.00 varient de $3.00 à $5.20 , ce qui montre bien combien les prix peuvent être différents[48]. Une étude récente de la Consumer Federation of America conduite aux Etats-Unis a indiqué que le coût moyen d'encaissement de chèque de paye se situait aux environs de 2.34% et qu'il paraît que les charges pour l'encaissement de chèques au Canada soient généralement plus élevés que les charges américaines.[49] L'identification requise pour encaisser un chèque varie entre une ou deux formes d'identification photographique décernées par le gouvernement. Certaines compagnies enregistrent des individus à leur agence d'encaissement de chèque soit par une base de données centrale ou en leur offrant une carte de membre.[50] La plupart des compagnies qui encaissent les chèques demandent la même identification que demandent les banques selon l'entente de 1997 sur l'encaissement des chèques du gouvernement.

Tableau 2

Encaissement de chèque: dans la région du grand Toronto

Encaisseur de Chèque	Frais d'échange par item	Montant en pourcentage du chèque	Frais de membre initial	Frais totaux par chèque de $100
A	$1.99	2.9%	Aucun	$4.89
B	$1.99	2.5%	Aucun	$4.49
C	$2.25	2.99%	Aucun	$5.24
D	$1.99	2.9%	Aucun	$4.89
E	Aucun	2.9%	Aucun	$2.90
F	$1.59	2.9%	$2.49	$4.49
G	$2.49	2.75%	Aucun	$5.24
H	$1.79	2.9%	Aucun	$4.69
I	moins de $100=$3 frais fixes plus de $100=$1.99	Aucun 2.75%	Aucun	$3.00
J	moins de $200=$5 frais fixes plus de $200=aucun	Aucun 2.5%		$5.00

Plusieurs observateurs font remarquer que l'encaissement de chèque est une manière onéreuse de faire des affaires particulièrement pour ceux qui ont un revenu faible. Les frais pour un compte en banque de transaction minimale sont d'au moins $10 par mois.[51] Si l'on assume qu'un individu utilise le commerce d'encaissement de chèque régulièrement et qu'il achète régulièrement des traites bancaires pour payer ses factures, alors l'encaissement de chèque est dispendieux.. Echanger 2 chèques de $300

par mois coûterait $20 dans plusieurs endroits d'encaissement de chèque. Une autre méthode pour envisager la différence de prix entre déposer un chèque à la banque et l'utilisation d'un encaisseur de chèque est de réaliser que l'encaisseur de chèque fournit une avance de fonds au consommateur qui autrement se verrait infligé une retenue de fonds de quelques jours par la banque. Une charge de $4 sur un chèque de $100 qui aurait pu être tiré sur une banque au bout de trois jours est en effet un prêt de 4% pour 3 jours. Ceci représente un taux de pourcentage annuel de 300%. De plus , l'utilisation des services d'encaissement de chèque ne fournit pas l'opportunité de déposer une partie des fonds encaissés et encourage plutôt une dépense immédiate de l'argent reçu.

L'une des questions en cause est si oui ou non ces commerces gagnent des profits excessifs. En général, les prix recueillis sont plus élevés qu'aux Etats-Unis et semblent excéder les plafonds de prix de ces services dans plusieurs Etats[52]. Il y a également quelques dispersions de prix, qui indiquent un manque de compétition. Etant donné le coût de transport relativement élevé en comparaison aux petites sommes des transactions, les commerçants rivalisent entre eux dans la même localité. Ceci demanderait une analyse de l'encaissement de chèque comme forme de concurrence monopolistique[53]. En plus, dans la mesure où il y aurait une certaine stigma sociale attachée au commerce d'encaissement de chèque, cela créerait des barrières d'accès. Caskey conclue que toutes ces caractéristiques font de l'encaissement de chèque un commerce plus profitable que les autres, mais il fait remarquer que les encaisseurs de chèque aux Etats-Unis ont un coût d'opération plus élevé que les banques à cause de leurs heures d'opérations plus étendues que les banques et que chaque chèque doit être évalué individuellement par quelqu'un capable de distinguer le niveau de risque des chèques. Ils sont contraints de payer des primes d'assurance plus importantes, utiliser les services de transports blindés et payer une banque des services de compensation de chèque et d'avance de fonds[54].

Il n'y a pas de réglementation spécifique d'industrie pour l'industrie d'encaissement de chèque au Canada. La question se pose à savoir pourquoi semble-t-il avoir des disparités régionales dans le nombre d'unités d'encaissement de chèque au Canada. Deux facteurs expliquent la rareté relative des encaisseurs de chèque au Québec. Ce sont: la grande aisance d'accès aux institutions financières par l'entremise des Caisses Populaires (donc le Québec a un pourcentage moins élevé d'individus sans compte en banque comparé aux autres provinces) et l'interdiction de recevoir des frais pour encaisser un chèque de gouvernement.

2. Emprunt de remise au jour de paye

Les emprunts de remise au jour de paye sont devenus chose courante au Canada. Les emprunts de remise au jour de paye sont offerts par les compagnies qui offrent les services d'encaissement de chèque ou celles qui se spécialisent en prêts à court terme. Dans le cas d'un emprunt de remise au jour de paye, généralement le consommateur fournit un chèque (qui peut être post-daté) à la compagnie qui effectue ces prêts, en retour d'une avance en espèces moindre que la valeur nominale du chèque. La compagnie retient alors le chèque jusqu'au jour de paye (habituellement pour un maximum de 14 jours). A ce moment, le consommateur peut choisir de racheter le chèque, permettre que le chèque soit encaissé ou encore reporter l'avance originale en émettant un autre chèque post-daté.

Plusieurs des compagnies d'encaissement de chèque que nous avons recensées dans la zone de Toronto fournissaient des emprunts de remise au jour de paye pour des sommes allant de $100 à $500 ou encore pour 30% de la valeur du prochain chèque de paye du consommateur. La moyenne des

avances consenties par un fournisseur important était de $250[55]. Les compagnies d'encaissement de chèque exigent toutes les mêmes conditions pour effectuer ces emprunts. Ce sont, un compte en banque personnel, un ou plusieurs talons de chèque afin d'établir les preuves d'un emploi stable et récent, un relevé de compte bancaire, une preuve d'adresse sur une facture de service. Ceux qui reçoivent des chèques du gouvernement doivent s'assurer que l'argent soit déposé directement dans leur compte afin d'obtenir un prêt. Les consommateurs doivent avoir un revenu excédant $14,500.

Une des preuves de la grande croissance de l'industrie aux Etats-Unis est qu'il y a 8000 magasins effectuant l'emprunt de remise au jour de paye comparé aux 300 de cela il y a 7 ans[56]. La compagnie la plus importante est la Ace Cash Express avec approximativement 900 magasins et un revenu de $100 millions en 1998, soit deux fois ceux de 1996. Elle fournit ce service en plus de l'encaissement de chèque, services de paiements de facture, les traites bancaires et transfert d'espèce. Elle a un rendement des capitaux propres de 19.88% et le "Denver Post" suggère qu'elle est l'une des institutions du secteur[57] de l'encaissement en marge des banques les plus prometteuses. Elle a signé récemment une entente avec une banque américaine qui lui permettra d'offrir des emprunts à court terme qui seront accessibles par machine de comptoir automatique[58].

Les fournisseurs de prêts de remise au jour de paye croient rencontrer un besoin que les alternatives traditionnelles, telles que les cartes de crédit, les prêts de famille et amis, les avances de paye par les employeurs, les prêteurs à gage, les lignes de crédit et protection de découvert ne rencontrent pas. Une compagnie suggère que ces alternatives ne sont pas alléchantes parce que:

> i) les consommateurs pourraient craindre la complexité, les complications, ou le délai associé à de telles alternatives, ii) l'obligation d'emprunter un certain montant, les paiements ou d'autres conditions seraient insatisfaisants en considération des besoins du consommateur, iii) l'inéligibilité du consommateur à cause de son crédit ou d'autres critères. iv) Les consommateurs refuseraient ou seraient incapables de payer les frais exorbitants des chèques retournés sans fonds et les frais de découvert que chargent les banques et les marchands ou v) les consommateurs craindraient de subir l'embarras qu'engendrent le refus de crédit et celui d'approcher la famille et les amis pour de l'argent[59].

L'utilisation de l'emprunt de remise au jour de paye est motivée en partie par la peur des coûts chargés par la banque pour les chèques à fonds insuffisants que manifestent les consommateurs et les critiques prétendent que les compagnies d'emprunt de remise au jour de paye exploitent cette peur[60]. Il y a indication que les usagers de l'emprunt de remise au jour de paye ne sont pas recueillis du niveau de revenu le plus bas et qu'ils proviennent d'un groupe de consommateurs plus stable que ceux qui utilisent les services d'encaisseurs de chèque. La compagnie américaine Check into Cash annonce que le client moyen gagne plus de $34,000, qu'il occupe un poste depuis plus de quatre ans et que 36% des clients sont propriétaires de leur maison[61]. Au Canada , une étude conduite par Money Mart indique que 58% des clients de l'emprunt de remise au jour de paye sont mâles d'une moyenne d'âge de 32.4 ans. 82% gagnent $40000. ou moins. 20% sont considérés des professionnels suivis de 18% dans les métiers spécialisés et entre 12% et 4% pour chacune des catégories suivantes: ouvriers, hommes d'affaires, commis au détail, restaurant et hôtels[62].

Il n'est pas clair que les emprunts de remise au jour de paye soient utilisés uniquement pour des urgences ou si les consommateurs en font un usage régulier (bien que ces deux catégories ne soient pas mutuellement exclusives)[63]. Aux Etats-Unis, un groupe de consultation prétend qu'ils sont utilisés pour

des réparations de maisons ou d'automobiles, pendant qu'un récent article du New York Times suggère que les prêteurs de remise au jour de paye rendent un service à ceux qui ont besoin d'une petite somme afin de surmonter certains obstacles, payer une prescription médicale, acheter des pneus d'automobile; des gens incapables d'avoir une carte de crédit ou ayant atteint la limite de leurs cartes de crédit[64]. Au Canada il est probable qu'ils sont utilisés pour des dépenses d'urgence aussi bien que discrétionnaires[65].Il y a peu de données sur les taux de radiation de prêt pour les prêts de remise au jour de paye mais le superviseur du Colorado Payday loan indique un taux de frais de radiation de 3.6%[66].

Les compagnies offrant le service de prêt de remise au jour de paye utilisent différentes méthodes de structuration du prêt, certaines chargent des frais tels qu'un dollar pour $100 prêtés pendant que d'autres séparent les frais d'item pour encaissement de chèque des intérêts. Le Tableau 3 indique les coûts des emprunts de remise au jour de paye par les fournisseurs de Toronto. Les compagnies qui appliquent un frais par item sans rapport au montant emprunté aboutissent à des coûts plus élevés sur $100 loués que pour des montants plus importants. Par exemple, emprunter $200 de la compagnie A coûterait bien moins cher que des compagnies qui appliquent $20 pour $100 empruntés. En général, les compagnies qui fournissent seulement des emprunts de remise au jour de paye (F,G,H) étaient parmi les plus dispendieuses et l'une d'elles indiquait des frais de $100 pour tout chèque retourné sans fonds. Il y a donc une dispersion des prix parmi les prêteurs et les différentes méthodes utilisées pour administrer ces prêts ne fournissent pas au consommateur une méthode transparente de comparer le coût total de l'emprunt.

Tableau 3

Sondage de l'emprunt de remise au jour de paye
- Région du grand Toronto -

Prêteur	Prêt Minimum	Prêt Maximum	Frais tels qu'indiqués	Durée du prêt	Recon-duction	Mécanisme d'emprunt échelonné	TAP pour emprunter $100 7 jours	TAP pour emprunter $100 14 jours
A	$100	jusqu'à 30% du prochain chèque du client	1% de la valeur nominale par semaine+$12.99 frais d'item (les frais sont enlevés si le prêt est payé avant le prochain jour de paye)	14	non	aucun	727%	390%
B*	$115	$225	2.5% de la valeur nominale + $1.99 frais item + $9.95 frais du prêt	14	non	oui	670%	335%
C		de 30% net à $300	$15 pour $100	14	oui	aucun	780%	390%

D	$100	$500	frais fixes échelonnés $20 pour $100 $30 pour $200 $40 pour $300 etc...	14	non	Oui - autorisera d'autres prêts et diminuera les frais de $100	1040%	520%
E	refuse	de donner	des informations			au téléphone		
F	$200	dépend de la familiarité avec le prêteur	Frais fixes $5 + $20 par $100 (frais +dépenses administratives)	14	non	aucun	1300%	650%
G	$100	$500	frais fixes échelonnés $25 pour $100 $45 pour $200 $65 pour $300 etc..	14	non	OUI	1300%	650%
H	$100	$1000	frais fixes $20 pour $100	14	non	OUI	1040%	520%

* B Calcul (a) coût du prêt: 2.88 (2.5% de 115) + 11.94 = 14.82
(b) 14.82 de 115 = x de 100 et X = 12.89
(c) TAP (taux annuel en pourcentage) calculé pour 7 et 14 jours

NOTES:

** Le taux annuel en pourcentage est calculé en utilisant la méthode nominale et non la méthode effective. La méthode nominale est utilisée en Amérique du Nord et en Europe pour calculer les prêts de consommation, excepté en Angleterre. La méthode de détermination de l'intérêt réel est un procédé complexe de calcul actuariel utilisé pour calculer les taux d'intérêt au code criminel des taux d'intérêt (Section 347 Code Criminel). Le taux d'intérêt réel serait beaucoup plus élevé que celui du taux nominal pour les prêts de courte durée comme les emprunts de remise au jour de paye.

*** Le mécanisme d'emprunt échelonné montre que l'établissement prêtera initialement une petite somme d'argent qu'elle augmentera au fur et à mesure que le client lui deviendra familier.

**** Les frais individuels s'appliquent au montant total du chèque et non sur chaque emprunt de $100. En ce qui concerne les établissements qui appliquent des frais individuels par item: emprunter $100 a une plus grande valeur de pourcentage de taux annuel que d'emprunter un grand montant.

Cependant, les frais de prêts sont structurés et on paiera normalement au moins $15 pour un emprunt de $100. La colonne titrée "TAP pour emprunter $100"comprend, comme frais d'intérêt, toutes les dépenses prélevées par les compagnies par rapport au prêt. Cette approche suit la définition élargie du mot intérêt comme indiqué à la section 347 du Code Criminel et aboutirait à la violation du taux d'intérêt criminel de 60% par plusieurs emprunts de remise au jour de paye[67]. Dans Garland Vs Consumers Gas,[68]la Cour Suprême du Canada indiquait qu'il fallait interpréter le langage élargi de la section 347 en rapport à la substance et non à la forme pour empêcher que les prêteurs échappent à la sanction en manipulant la forme de paiement extirpée des débiteurs. Sans doute, les prêteurs seront

enclins à argumenter qu'étant donné qu'ils ne sont pas obligés d'accepter les paiements de prêts en argent comptant, qu'ils sont libres d'appliquer des frais pour l'encaissement du chèque de paiement et que n'ayant rien à voir avec l'avance de fonds, ces frais ne devraient pas faire partie des intérêts. Cependant, l'acceptation d'un tel argument permettrait une dérobation généralisée à la loi et serait contraire à l'approche de la Cour Suprême.

Il y a également une partie de la Section 347 adaptée au calcul de l'intérêt. Dans le tableau 3, nous avons utilisé un taux d'intérêt annuel nominal. Ce n'est qu'une annualisation du taux de la période afin que, par exemple, 1% par semaine se traduise en un taux annuel d'intérêt de 52%. C'est la manière de calculer à l'acte de révélation de crédit en Amérique du Nord. Cependant, la Section 347 du Code Criminel requiert que le taux d'intérêt soit indiqué à la manière nominale et non effective[69]. Alors un taux d'intérêt nominal de 0.92% par semaine équivaut à un taux annuel nominal de 48% mais représente un taux effectif de 61.25%[70].Les taux d'intérêt effectifs annualisés pour les petits prêts de courte durée ont tendance à être très dispendieux et dans la Partie IV. 6, je discute du sujet normatif de la pertinence de la section 347 en tant que méthode pour réglementer ce genre de transactions. Les porte paroles de l'industrie défendent les prix élevés de ces prêts en faisant remarquer que le concept de TAP n'est pas approprié à ces petits prêts de courte durée, et qu'il devrait se comparer plutôt aux frais de chèques sans provisions qu'appliquent les institutions financières[71].En dehors des taux d'intérêt élevés qui sont appliqués dans ces emprunts , les protecteurs du consommateur aux Etats-Unis ont identifié également des pratiques abusives associées à l'emprunt de remise au jour de paye. Parmi ces pratiques, on compte la reconduction ou le refinancement de prêts quand le consommateur paie des frais supplémentaires qui peuvent l'entraîner dans des coûts de crédit élevés[72]. Une variation de cette condition consiste pour l'individu à emprunter d'une source pour repayer le prêt d'une autre source, ou encore que l'individu devienne un usager régulier de prêts de remise au jour de paye au lieu d'en faire un usage pour combler les urgences[73]. D'autres inquiétudes sont attachées aux frais élevés encourus dans le cas où le chèque du consommateur est retourné pour insuffisance de fonds (certaines compagnies chargent $75 et plus)[74] ainsi que les menaces de recourir au système juridique criminel dans l'éventualité que le chèque du consommateur revienne pour insuffisance de fonds.[75] Ceci entraîne l'objection générale d'utiliser les chèques comme collatéral de ces prêts.

Les Etats-Unis répondent au phénomène des prêts de remise au jour de paye de la manière suivante. Dans certains états, ces prêts sont sujets à la loi de l'Etat sur les petits prêts et sont en effet illégaux puisque les plafonds de taux d'intérêt sont au-dessous des taux appliqués par les prêteurs du prêt de remise au jour de paye. Dans d'autres états, la loi sur les petits prêts ne soumet pas les prêts de remise au jour de paye aux plafonds de taux d'intérêt. Finalement, plusieurs Etats ont passé des actes qui réglementent et autorisent les prix et les termes des prêts de remise au jour de paye[76]. Quelques provisions communes de ces actes sont: l'obligation de licence, l'obligation de dévoiler les frais et les exigences d'identification pour l'encaissement d'un chèque, les plafonds particuliers de taux d'intérêt, les limites imposées sur le montant et la durée d'un prêt, les reconductions et les charges pour chèques sans provisions. En plus, il pourrait y avoir interdiction d'encaisser les chèques post-datés et une provision pour le recours civil qui inclut la possibilité de dommages-intérêts triples. Une étude de l'emprunt de remise au jour de paye aux Etats-Unis indique que cette pratique continuait d'exister dans les États où la pratique était défendue comme en Virginie et en Pennsylvanie. Il y a des débats législatifs actuellement en cours dans plusieurs États à propos des termes par lesquels l'emprunt de remise au jour de paye devrait être disponible.

3. Les prêteurs à gage et revendeurs

Il semble avoir une augmentation de prêteurs à gage et de revendeurs au Canada. Durant les trois dernières années, le nombre de prêteurs à gage dans la région de Toronto a presque doublé, et l'augmentation des prêteurs à gage est générale à travers la province et dans d'autres provinces également[77]. Plusieurs petites chaînes ou franchises semblent se développer[78]. Aux Etats-Unis, Caskey fait le schéma de la réapparition des prêts à gage dans les années 80 et l'Association Nationale des Prêteurs à gage prétend à une affiliation de 3,000 membres comparée à 50 en 1988. Le tableau 2 montre que le Québec possède le plus grand nombre de prêteurs à gage, suivi de la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario.. Les prêteurs à gage ont pour but de faire des petits prêts ayant pour collatéral les biens du prêteur. Comme les prêts sont basés sur le collatéral, ils n'ont pas besoin de l'historique de crédit de l'individu. Ils prêtent généralement entre 5 et 10% du prix original des biens, ce qui représente à peu près un tiers à une demie du prix que le prêteur s'attend à recevoir pour la vente des biens au pire des moments[79].Les données américaines indiquent que 70-80% des gages sont remboursés et le taux de remboursement est semblable au Canada[80]. Les emprunts se font souvent pour des petits montants de 50-$100 et pour une période relativement courte, (un à quatre mois) et nombre d'engagements sont remboursés à l'intérieur d'une ou deux semaines. Veitch affirme qu'au Nouveau Brunswick les gageurs sont essentiellement divorcés, parents monoparentaux, pour la plupart des femmes ayant un pressant besoin d'argent pour les nécessités en attendant l'arrivée des chèques du gouvernement[81]. La mise en gage peut donc fonctionner en tant qu'alternative au prêt de remise au jour de paye pour les sans emploi et ceux qui occupent un emploi instable.

Il existe une réglementation spécifique aux prêteurs à gage en Ontario et en Colombie-Britannique qui exige que les prêteurs à gage soient licenciés par les municipalités. Ces Actes contiennent des clauses concernant la tenue des livres, les exigences de dévoilement, les périodes de rachats, les restrictions sur le genre de bien qu'il est permis de mettre en gage, les frais et les taux d'intérêt et une gamme de sujets relatifs au contrôle de la criminalité (rapport de police et accès).L'Acte de l'Ontario serait assez vieux et demanderait un remaniement. Il m'a été dit que dans la région de Toronto les prêteurs à gage appliquaient un taux d'intérêt de 5% par mois. Etant donné la connotation coûteuse que porte le nom intérêt dans le Code Criminel, j'estimerais que les frais de la plupart des prêteurs à gage contreviennent aux provisions faites au Code Criminel pour les prêts usuriers.. Il y a d'ailleurs eu quelques poursuites juridiques de prêteurs à gage sous cette rubrique[82].

Les revendeurs achètent des biens de consommateurs et les revendent par la suite. "Cash Converters" est une multinationale engagée dans ce commerce. Il semble avoir un chevauchement entre les clients de prêteurs à gage et les revendeurs qu'utilisent les consommateurs de classe moyenne. Les revendeurs paient aux consommateurs des montants semblables à ceux que prêtent les prêteurs à gage. Nous ne sommes pas sûrs que certains arrangements tels que l'achat- vente ne soient pas en réalité des gages où le gageur vend au courtier ses biens à condition de pouvoir les racheter à l'intérieur d'un certain laps de temps.

4. Louer avec option d'acheter

Les magasins du "louer avec option d'achat" offrent aux consommateurs la possibilité de louer des biens sur entente de location hebdomadaire ou mensuelle avec la possibilité d'en devenir propriétaires après avoir fait des paiements sur une période de 18 à 36 mois , ou en exerçant une option

d'achat anticipée. Le genre de bien qu'offrent ces magasins inclut des meubles, des appareils électriques ménagers, la bijouterie et les accessoires ménagers. L'industrie au Canada est composée des chaînes nationales et des magasins locaux. Le magasin de location de meubles et appareils "Rentown", fondé en 1991 en Alberta, opère 134 magasins dans 82 villes du Canada sous les noms de Rentown, RTO centres, First Choice Rent to Own et North American TV and appliances. Des revenus de l'ordre de $442,000 en 1992, il passe à des revenus de $56 millions en 1997 et dessert approximativement 75,000 consommateurs. Le président fondateur Gordon Reydkal prétend que la location avec option d'achat est sous exploitée..."there's tremendous room for long term growth"...louer avec option d'acheter est une bonne affaire. Il y a un grand nombre de Canadiens qui manquent d'épargne et d'accès au crédit et nous sommes une société mobile où les gens ont des besoins de court terme[83]. Les magasins du louer avec option d'acheter visent habituellement le dernier tiers de l'échelle économique[84]. Une étude des consommateurs du" louer avec option d'achat" aux Etats-Unis conclut que les raisons primordiales pour lesquelles les consommateurs utilisent les magasins étaient:(1) Ils veulent utiliser les biens immédiatement au lieu d'attendre en accumulant des économies.(2)Les magasins du "louer avec option d'achat" ne leur imposent pas de vérification de crédit et (3) ils aiment les paiements périodiques moins élevés et la flexibilité qui leur est offerte d'arrêter le contrat en retournant les biens au magasin[85].

La critique veut que les magasins du "louer avec option d'acheter" appliquent des prix usuraires aux consommateurs qui paient entre deux à cinq fois le prix que paieraient les consommateurs à revenu moyen pour les mêmes biens. Ces compagnies prétendent supporter des coûts de collection et de défaut de paiement beaucoup plus élevés parce qu'elles ont affaire à des risques plus importants. Une analyse de l'industrie aux États-Unis conclut que:"Le coût des risques engagés aussi bien que le coût des services fournis sont réels mais surévalués"[86].

Options Consommateurs illustre dans le tableau 5 les prix forts que paient ceux qui utilisent la méthode du "louer avec option d'achat" pour acquérir des biens. Le tableau illustre le coût d'acquisition d'une machine à laver/sécher de marque d'une valeur de $850 (soit $968.62 taxes comprises) dans deux localités du "louer avec option d'acheter" (Louer pour acheter et Locatel) et la même acquisition financée par une compagnie de finance et une banque. L'implémentation des propositions du "Comité des normes et mesures en matière de consommation" sur la "vérité dans les prêts" aurait dû créer une plus grande transparence dans les transactions du "louer avec option d'achat" et assurer une protection contre les frais de paiements en retard trop élevés. Cependant, il y a eu également des critiques sur les pratiques de repossession de quelques compagnies de "louer avec option d'achat" qui se dérobent des protections contre la saisie et la vente qui sont applicables aux ventes de crédit et aux prêts[87].

Tableau 4

Comparaison des coûts d'une machine à laver / sécher au "louer pour acheter, à une compagnie de finance et à une banque

	louer pour acheter	Locatel	Compagnie de finance	Banque
Coût de location mensuel* 24 mois	$104.59	$98.63	$51.72	$4471
Coût total (si tous les paiements sont ponctuels)	$2521.56	$2395.62	$1241.28	$1073.04
Pourcentage du taux annuel	117%	110%	25%	10%

*Le coût de la location mensuel inclut l'assurance et les taxes

Source: Options Consommateurs, Dossier, Magazine Consommation " Rent to own, where they sell at two to three times more than elsewhere", Maryse Guénette.

5. Remboursement en matière d'impôt: Leçons pour l'élaboration des politiques?

Le remboursement en matière d'impôt décrit la pratique des spécialistes en préparation d'impôt qui fournissent aux individus une avance de fonds sur leur remboursement d'impôt. C'est en effet un prêt[88] à court terme pour lequel les consommateurs paient des frais de service. Le remboursement en matière d'impôt est utilisé principalement par des individus de revenu faible. Une étude contemporaine indique qu'en 1995 (l'information la plus courante disponible) la grande majorité des déclarants ont gagné moins de $20,000. Ils ont généralement moins de 34 ans à 64% et la plupart sont célibataires à 72%. Toutes catégories de revenu confondues, plus d'hommes que de femmes escomptent leur remboursement excepté ceux ayant un revenu entre $10,000 à $19,999[89]. La moyenne du remboursement aux contribuables en 1997 était de $821.79. La plupart des escomptes sont soumis électroniquement et les remboursements sont acheminés à l'intérieur de 2 semaines. L'industrie est composée de grandes chaînes nationales comme H&R Block et de petites opérations à un employé. En 1997, elle avait un chiffre d'affaires de $525.millions et des profits bruts de 50 millions. Le tableau 6 fait le développement graphique de l'industrie depuis 1990. Elle parait être une industrie en plein déclin.

Tableau 5

Regard sur les Opérations de remboursement en matière d'impôt au Canada 1986-1997

Année	Compagnies d'escompte d'impôt	points de vente	Remboursements escomptés	Valeur totale des remboursements	Moyenne de paiement au contribuable
1986	191	1486	722,25	537,715,631	744,00
1987	182	1474	880,59	605,329,974	387,00
1988	207	1596	906,54	686,874,615	758,00
1989	210	1653	965,89	827,735,280	857,00
1990	206	1664	1,171,641.	1,073,123,359	916,00
1991	223	1734	1,108,439.	982,767,291	887,00
1992	217	1693	1,088,546.	957,833,963	880,00
1993	217	1416	757,482.	566,988,299	748.52
1994	242	1434	747,646.	560,077,949	749.12
1995	217	1520	802,185.	588,214,457	733.27
1996	284	1372	667,742.	538,447,229	806.37
1997	288	1313	639,241.	525,324,961	821.79

Sources: Consumer and Corporate Affairs Canada; 1990-1997 Revenu Canada.

Le développement de la réglementation du "remboursement en matière d'impôt offre des éléments importants à la réglementation du secteur du financement alternatif. Le remboursement en matière d'impôt semble être devenu une question d'intérêt publique dans les années mi 1970 quand plusieurs exposés des médias, qui qualifiaient les escompteurs de "vautours de la société engloutissant les pauvres"[90], attiraient l'attention sur les taux d'intérêt annuel astronomiques impliqués dans ces transactions. La Colombie-Britannique a essayé (sans succès) de poursuivre les escompteurs de taxes sous la législation générale sur l'exorbitance. La cour a statué qu'on ne pouvait pas déterminer si la transaction était abusive sans envisager toutes les circonstances du cas[91]. Bien qu'on ait essayé d'abolir la pratique du rabais de remboursement, cela ne s'est pas matérialisé. Et les provinces se sont toutes prononcées de manière différente. La Colombie-Britannique a légiféré des taux d'escompte maximum de 15%, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Ontario 5%. La législation de la Colombie-Britannique fut contestée sans succès pour son atteinte à la juridiction Fédérale sur les affaires de taux d'intérêt[92]. Le Gouvernement Fédéral avait proposé initialement les plafonds d'intérêt sur les petits prêts afin d'encourager les prêteurs traditionnels à offrir ces petits prêts à court terme. Finalement ,à la demande des provinces, la législation fédérale fut adoptée, établissant le taux d'escompte sur le remboursement à 15% devant inclure tous les frais et charges exigeant que les escompteurs s'enregistrent et imposant des obligations de dévoilement d'informations détaillées[93]. Les escompteurs de taxes se plaignaient à l'époque que ce taux les mettrait hors d'affaires. Ils précisaient également qu'ils ne faisaient pas le commerce de prêter de l'argent mais entraient plutôt dans des contrats achat vente avec leurs clients.

Après que la loi fut votée, le commerce du remboursement en matière d'impôt grandit d'une façon exponentielle d'à peine 7000 transactions en 1979 à 61,500 en 1981 et 385,000 en 1984. Les deux grandes firmes de H&R Block et Ben Tax ont pénétré le marché et il se réalise de plus en plus de consolidation au sein de l'industrie. Il est possible que l'un des objectifs de la législation ait été d'attirer ces grandes firmes sur le marché en fournissant un cadre législatif. En 1985, des amendements à la législation ont réduit les montants que pouvait charger l'escompteur à 5% pour des montants de plus de $300.

Les critiques estiment que la législation a légalisé et stimulé la croissance d'une industrie qui n'aurait pas existé si le gouvernement payait les remises d'une manière ponctuelle. Il y a également des critiques pour le peu de poursuites judiciaires en renforcement de la législation, des pénalités minimes et des tribunaux refusant d'envisager sérieusement ces offenses. Le professeur Hasson a fait la comparaison entre les pénalités insignifiantes servies aux individus qui profitent de la clientèle à faible revenu des escompteurs et les pénalités sévères assignées aux individus de faible revenu dans les cas de fraudes au bien-être social[94]. L'exécution de la loi fut transférée du Ministère des affaires corporatives et du consommateur de l'époque à Revenu Canada en 1994. Le tableau 7 montre qu'il y a depuis ce jour une augmentation prononcée de la vérification des documents, ainsi est-il que les poursuites judiciaires ne s'avèrent pas nécessairement une mesure précise du niveau d'efficacité de l'exécution.

Tableau 6
L'exécution de la loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt

Année	vérification sur place	Vérifications de document	non conformité	Poursuites	Pénalités
1990	7	44	1	-	-
1991	11	30	3	1	7,5
1992	13	15	3	3	2,250 / 1,700 / 4,000
1993	30	70	7	1	1
1994	24	84	3	1	1,7
1995	-	166	4	-	-
1996	13	168	1	-	-
1997	7	217	7	1	-

La situation au Québec est différente des autres provinces. Comme le Québec ne permet pas d'escompter les crédits de taxes provinciales, il n'est pas rentable de fournir des services d'escompte et seulement 0.5% de la population utilise ces services contre 5% en Ontario.

L'escompte du remboursement d'impôt illustre la variété des politiques que l'on pourrait utiliser afin de régler les questions de prêts de courte durée à intérêt élevé. Ces politiques incluaient les interdictions, la réglementation de prix à travers un schéma législatif qui encouragerait les sociétés reconnues à pénétrer le marché et l'utilisation du statut général de la protection du consommateur pour solutionner le problème.. Il semble que les statuts de la protection du consommateur étaient relativement inefficaces. Encourager les institutions financières principales à fournir des petits prêts n'a pas eu de succès non plus, bien que la législation ait semblé avoir facilité l'entrée des grandes firmes de préparation d'impôt.

Cela illustre également quelques arguments de base que l'on utilise en relation à la réglementation des prix et des plafonds de taux d'intérêt. L'industrie a fortement plaidé qu'un taux d'escompte de 15% mettrait fin à leur opération. Ceci ne fut pas le cas. Le Gouvernement Fédéral a plaidé également qu'une interdiction mènerait à un marché informel, illégal. Il n'est pas évident que cela existe au Québec. Le sujet prouve également jusqu'à quel point un débat de protection du consommateur se révèle souvent la conséquence d'un plus grand débat: le fait que le gouvernement ne réalise pas de prélèvement de taxes avec précision et les délais à fournir ces remboursements en sont un exemple. Certains suggèrent que c'était "le vrai problème" et que la venue de transmission électronique de déclaration a réduit considérablement le temps d'attente des remboursements.. Les médias furent également critiqués pour avoir banalisé des sujets complexes à travers des titres dramatiques en rapport aux "vautours de société". Finalement, les tribunaux semblent avoir reconnu ceci comme étant une époque de juridiction Fédérale et provinciale concurrente, retenant les deux réglementations, Fédérale et Provinciale de la pratique.

6. Courtiers de prêts

L'affaire de courtage de prêt qui consiste à agir de la part d'un consommateur pour obtenir un prêt a été associée à un mode de fraude de commission de prêt. Ceci décrit la situation par laquelle le courtier exige du consommateur qu'on lui paye d'avance les frais de ses services qui sont: d'obtenir un prêt à la faveur du consommateur. Dans plusieurs cas, ce courtier n'arrivait pas à lui obtenir le prêt. La meilleure partie de ce commerce se dirige vers les consommateurs à faible revenu, dans une situation financière précaire qui à cause d'un mauvais rapport de crédit, sont incapables d'obtenir du crédit ailleurs.

Le courtage de prêts frauduleux pourrait être réglementé sous le statut de pratique commerciale provinciale. En Ontario, les contraintes de la législation ont mené à l'introduction de la loi sur le courtage de prêt[95] qui interdit les paiements en avance. La loi fournit des recours criminels et civils ainsi que des dommages-intérêts punitifs.

7. Les consommateurs et les compagnies de finance

Les grandes compagnies de finance, membres de l'Association des Corporations Financières de Montréal desservent 1.74 million de clients[96]. L'Association des Compagnies Financières Canadiennes définit que l'industrie fournit des services financiers à trois groupes de Canadiens, ceux qui ne sont pas bien servis par les banques, les sociétés de fiducie, les coopératives de crédit, les caisses populaires, ceux qui s'introduisent au marché du crédit, et ceux qui ont besoin de très peu de crédit. Ils desservent à la fois ceux qui ne peuvent pas et ceux qui ne veulent pas obtenir de crédit ailleurs. Bien qu'ils fournissent des produits similaires à ceux des autres institutions financières, ils soulignent qu'il y a des différences importantes dans les marchés à créneaux des compagnies et le service à la clientèle. Ils fournissent du crédit aux gens qui ont besoin parfois d'aide pour gérer leur crédit, prêtent aux consommateurs le montant d'argent nécessaire quelque petit soit-il, et fournissent une orientation financière continue, si nécessaire, et les aident à gérer leur finances mensuelles, incluant la restructuration de leurs plans de [97]remboursement.

Les compagnies de finance ne sont pas des institutions à recevoir des dépôts comme défini par la loi des Banques, mais puisque les compagnies mères des grandes institutions [Associates, Avco, Beneficial, Household finance company, Superior Acceptance et Trans-Canada Credit] sont étrangères, on les qualifie d'étranger " quasi banque" sous la loi des Banques. Les compagnies de finance sont réglementées principalement par la législation provinciale de la protection du consommateur et celle des courtiers hypothécaires.

L'industrie de finance des consommateurs semble connaître une résurgence depuis les dernières années[98]. Le rendement des capitaux propres courant est semblable à celui des banques les plus performantes et les retours sur actifs sont deux à trois fois plus élevés[99]. Les compagnies de finance atteignent le marché du consommateur en fournissant des prêts directs et en financant les ventes au détail. Ce dernier, bien que moins profitable, est une source importante de nouveaux clients auxquels on offrira des prêts directs. Avco indique que la moyenne du montant de nouveaux fonds avancés en 1996[100] était de $2304 et que 48% de ses prêts consistent au refinancement de prêts existants et à fournir des fonds supplémentaires aux consommateurs[101]. Les refinancements offrent souvent aux consommateurs des petits prêts additionnels et il semble que cette démarche soit activement marchandée

auprès du consommateur. Ce procédé de refinancement, qui peut se solder par le consommateur payant des taux plus élevés que s'il avait négocié un nouveau prêt séparément, a soulevé des inquiétudes. Aux Etats-Unis, il y a tout un amas de littérature et d'opinion judiciaire critiquant ce qu'on appelle "loan flipping/reconduction de prêts"[102] et les abus associés à la vente d'assurance-crédit accompagnant les prêts. Finalement, certaines compagnies de finance ont été mêlées aux abus des emprunts d'équité hypothécaire en dehors du taux de prime.

8. Autres formes de petits prêts et emprunt en dehors du taux de prime

D'autres formes du secteur de financement alternatif incluent les compagnies qui réparent le crédit en promettant d'améliorer la cote de crédit pour un prix; mais font très souvent des promesses trompeuses et sont rarement capables de faire quoi que ce soit pour améliorer la cote de crédit du consommateur outre ce qu'il aurait pu réaliser de par lui-même. C'est souvent une variation de la fraude que consistent les frais avancés sur le courtage de prêt. (voir aux États-Unis the credit repair organisations Act). Les prêts-auto en dehors de la prime soulèvent des inquiétudes également[103]. C'est une forme d'automobile en gage, où l'on rend les clefs ou la propriété d'un véhicule au prêteur en retour pour un prêt de courte durée (2 semaines à un mois) d'environ $100 à $1000 à un taux excédant 60%. Des fonctionnaires m'ont exprimé leur appréhension quant aux charges excessives et les méthodes de repossession pratiquées par certains de ces prêteurs. Considérons également l'aspect des prêts hypothécaires en dehors du taux de prime. La commission du Commerce Fédéral aux Etats-Unis a remarqué la croissance substantielle de cette industrie profitable durant les années 1990. Bien qu'elle ait rendu les prêts hypothécaires plus accessibles en général, la commission a rapporté plusieurs abus. Ces abus incluaient "l'equity stripping"désistement de l'équité, où le prêt est basé sur l'équité de la propriété au lieu de la capacité du propriétaire à repayer le prêt. Ce sont des prêts voués à l'échec et qui permettent au prêteur d'acquérir l'équité de la propriété. Ces stratagèmes sont particulièrement néfastes puisque les consommateurs vulnérables n'ont souvent pas d'autres biens que leur maison. D'autres pratiques incluaient la "rétrocession de prêt" et la manipulation d'assurance qui consistent à ajouter une assurance prêt pour augmenter la profitabilité du prêt[104]. Il y a des preuves qu'on visait les consommateurs âgés ayant suffisamment d'équité dans leur maison.

L'autre question est de savoir si les consommateurs à faible revenu n'utilisent pas les méthodes de crédit principales sous une autre forme. Une recherche aux États-Unis concluait que les familles pauvres et proches de la pauvreté utilisaient les cartes de crédit comme forme d'assurance de consommation[105]. Durant les récessions les familles à revenu moyen et supérieur avaient diminué la moyenne de leur balance tandis que les familles pauvres et proches de la pauvreté augmentaient la fréquence de leurs balances positives. On peut trouver un support à cette thèse au Canada dans les recherches récentes sur la faillite quand un pourcentage important de ménages déclarant faillite avait essayé de régler leurs problèmes de liquidité en empruntant sur leur cartes de crédit. La majorité de ceux qui déclaraient faillite faisait partie de groupe à revenu faible et avait un statut d'occupation très bas.

9. Pourquoi les gens utilisent-ils le secteur financier alternatif?

Il y a de nombreuses explications possibles pour expliquer l'usage des crédits coûteux tels que l'encaissement de chèques, louer pour acheter, courtiers à gage et les compagnies de finance. Premièrement, n'ayant pas accès aux marchés financiers conventionnels pour rencontrer leurs

obligations immédiates, les gens n'ont pas de choix raisonnables. Ce manque d'accès peut être temporaire (peu de fonds dans le compte en banque, cartes de crédit au-dessus de la limite, nouveaux venus sur le marché du crédit, appréhension des frais de chèques retournés sans fonds) ou continuelle. L'on semble avoir adopté cette explication au récent rapport du Office of Fair Trading en Angleterre[106]. Deuxièmement, les gens choisissent parfois de traiter avec ces coûts de service élevés au lieu du système financier principal. Parfois à cause de facteurs tels que la convenance et la facilité d'obtenir de l'espèce et des biens immédiatement, ou une aversion de traiter avec les banques. La troisième explication est que certains consommateurs, particulièrement à faible revenu, seraient incapables de faire des choix rationnels et utiliser les services de ces institutions à cause d'un manque de planification, une incapacité d'épargner et des manques d'adaptation individuelle. Cela suggère que les consommateurs à faible revenu exhibent l'irrationalité du marché. Finalement, bien des écrits suggèrent que les choix du consommateur en matière de services financiers se font par habitude et convenance. Il est possible qu'un nombre important de consommateurs qui utilisaient le secteur de financement alternatif initialement se qualifient plus tard pour le marché conventionnel. Ils continuent parfois de fréquenter la compagnie de finance amicale ou la compagnie du "louer pour devenir propriétaire" qui n'a aucun intérêt financier à alerter le consommateur de son changement de statut.

En toute évidence, il est important de comprendre laquelle est la raison primordiale d'utilisation du secteur de finance alternatif parce que chaque raison pourrait suggérer une réponse de politique différente. Si les consommateurs de faible revenu n'ont vraiment pas le choix en matière de crédit, à cause de leur situation dans la vie, cela impliquerait par exemple, que la réglementation du dévoilement ne les aiderait pas beaucoup. Il est important d'élargir l'éventail de leurs choix, peut-être en encourageant de nouvelles institutions à accéder au marché.

Le manque d'évidence empirique indique que la première et deuxième explication sont relatives à l'usage du secteur financier alternatif. Par exemple, en ce qui a trait à l'encaissement de chèque, beaucoup d'individus utilisent ce service à cause de ses avantages sur le système bancaire, et les consommateurs de louer pour acheter ne sont pas tous exclus du système de financement principal. En discutant avec des jeunes de Toronto âgés de 18 à 25 ans nous apprenons pourquoi ils utilisent l'encaissement de chèque: la facilité d'avoir accès au comptant immédiatement, l'accessibilité de l'endroit et la convenance des heures. 29% prétendent ne pas avoir d'options. L'utilisation de l'encaissement de chèque était plus importante parmi ceux qui n'avaient pas de compte en banque mais la moitié de ceux qui avaient des comptes en banque utilisaient quand même les services[107]. Ceux qui utilisaient le service savaient qu'ils payaient le prix fort comme la plupart n'aimaient pas les frais élevés et le danger de garder sur eux la valeur totale du chèque en liquide.

L'hypothèse de l'irrationalité du marché, en tant que caractéristique associée aux consommateurs de faible revenu, reçoit étonnamment peu de support bien qu'elle soit explicitement et implicitement un thème des rapports à la fois officiels et non officiels des jugements de tribunaux[108].Le sujet d'irrationalité du marché et sa manipulation par les fournisseurs de services en est une plus grande que celle des consommateurs à faible revenu, et j'en parle dans la section 2 de la Partie III.

En discutant de la présence ou de l'absence de choix aux consommateurs, il serait utile de se référer aux ressources mises à la portée de ces individus afin de rencontrer leurs obligations. David Hulchansky prétend que la plupart des foyers au Canada puisent des ressources des cinq économies[109]. Tout d'abord il y a l'économie domestique de la "propre dépendance". Deuxièmement , celle de l'économie informelle de la famille proche, des connaissances proches et les collègues de travail.

Troisièmement l'économie sociale des groupes de voisinage, les agences communautaires etc. Quatrièmement, l'économie du marché et le cinquième est l'Etat en terme de bien-être social, le régime d'emploi etc. C'est une excellente classification puisqu'elle étend les analyses en dehors de la seule vision de l'économie de marché et stimule les réflections sur les relations de ces différentes économies quant au besoin d'utiliser les crédits très chers comme les prêts de remise au jour de paye. Ceux qui sont incapables ou ne veulent pas se servir de l'économie informelle ou sociale peuvent s'orienter vers les emprunts de remise au jour de paye, les courtiers de prêts et les prêteurs à gage.

10. Sommaire

Il serait utile de regrouper les différentes ramifications de cette esquisse de tableau du secteur de financement alternatif. Premièrement, il y a à la fois des similarités et des différences parmi ces différents phénomènes que les écrivains placent sous l'ombrelle du secteur de financement alternatif. L'un des facteurs communs est la croissance éminente de nombre de ces institutions telles : l'encaissement de chèques, les emprunts de remise au jour de paye, louer pour acheter et les prêteurs à gage. Deuxièmement, une augmentation de la consolidation dans plusieurs des industries. Troisièmement, chaque transaction est relativement petite en terme économique, mais peut bien être importante par rapport aux ressources et au budget du consommateur. A cause des petites sommes en question, peu de gens sont susceptibles de se disputer en cas de litige. Quatrièmement, on a tendance à structurer ces transactions afin de contourner la réglementation (louer pour devenir propriétaire, gage pour acheter et vendre, prêts de remise au jour de paye en tant que dépôts différés, et d'escompte de remboursement de taxes comme vente.).

Il y a beaucoup de questions qui sont moins claires..Quoique toutes ces institutions fournissent les marchés du faible revenu nous ne pouvons déterminer à quel point il y a un chevauchement de leur base de consommateur. Les clients du "prêt de remise au jour de paye" peuvent différer en revenu et caractéristique d'emploi de ceux qui utilisent les compagnies d'encaissement de chèque[110].

Finalement, il y a l'évidence de ce qu'on appelle" les amitiés imaginaires" dans certaines de ces transactions. Les compagnies du "louer pour acheter" prétendent traiter les gens avec respect et dignité et les compagnies de finance prétendent que "les gens nous viennent parce que nous les traitons en tant que personnes importantes"[111]. Michael Hudson cite le propriétaire d'une chaîne de "louer pour acheter" décrivant l'un de ses directeurs principaux comme une personne qui :" ne loue pas de télévision, ne loue pas de laveuses... ne vend rien. Il développe des amitiés avec les gens"[112]. Les relations d'affaires font partie des relations sociales entre fournisseurs et consommateurs, tout en sachant que dans la perspective du fournisseur, il s'agit d'empêcher le consommateur de rechercher d'autres sources de crédit[113]. C'est une reproduction du service bancaire sur mesure que les institutions financières principales offrent aux consommateurs à revenu supérieur et la zone d'influence alternative pourrait s'approvisionner des rôles, traditionnellement plus distants, des institutions financières dans leur négociations avec les individus à faible revenu. Cependant, cela serait différent du service bancaire sur mesure à cause du plus grand pouvoir que le fournisseur du secteur alternatif exerce sur le consommateur. L'informalité et la flexibilité sont des cartes maîtresses de ces genres de prêt et cela suggère que pour avoir du succès, la conception de n'importe quelle alternative destinée à éloigner les gens de ces institutions , devrait prêter une attention toute particulière à cet aspect.

III: Les motifs et les explications pour une réglementation

L'ensemble conventionnel de la réglementation du consommateur met en évidence trois objectifs: La correction des échecs du marché, des attentes morales, comme la justice distributive (incluant la propagation du risque et des pertes), et le paternalisme[114]. Il est probablement juste de dire que le développement de la protection du consommateur, depuis les années 60, reflète un motif distributif inchoatif et qu'il devrait y avoir une redistribution des ressources et du pouvoir (tels que les droits) des fournisseurs aux consommateurs. Depuis que David Caplovitz a publié "The Poor pay More", le thème récurrent est celui du rôle de la protection du consommateur quant à la protection des désavantagés et au redressement des problèmes associés au faible revenu. Au Canada, l'on retrouve ce thème dans les anciens documents de la protection de crédit au consommateur, comme le "Report on Consumer Credit of the Special Joint Committee of The Senate and the House of Commons on Consumer and Cost of Living"[115].

1. Schéma économique traditionnel néoclassique[116]

La raison économique principale d'une réglementation de la protection du consommateur est une de l'échec du marché. Dans le contexte des intérêts économiques des consommateurs, les deux échecs éventuels de pointe sont ceux du pouvoir sur le marché et de l'échec de l'information. Ces deux échecs sont relatifs au secteur de financement alternatif. En ce qui a trait au "pouvoir sur le marché" il y a évidence qu'à l'intérieur de certains voisinages urbains les compagnies peuvent exercer un monopole modeste à cause des coûts de transport élevés, l'habitude et la facilité qui découragent les gens à magasiner en dehors de leur voisinage.[117]

L'asymétrie de l'information entre fournisseurs et consommateurs est relative à tous les marchés de crédit au consommateur et la raison pour laquelle la réglementation, telle que la vérité dans les prêts et les contrôles des modalités de crédit, existe. Il y a des raisons économiques de base qui s'appliquent à tous les marchés de consommation pour réglementer les disparités de l'information dans le secteur de financement alternatif.

Caplovitz prétend qu'il y a une prédominance de fraude et de tromperie dans les marché à faible revenu. Cela s'expliquerait par les niveaux inférieurs d'information et de contrôle dans ces marchés. Il y a moins d'information de tiers viables sur le magasinage alternatif (i.e rapports de consommateurs, revue de média) les gens font face à des coûts de recherche plus élevés et les medias ainsi que le gouvernement surveillent moins ces marchés. Les individus à faible revenu ont de plus grandes difficultés à implémenter leurs droits et ils ont bien moins de contacts professionnels et sociaux auxquels ils peuvent s'adresser en cas de difficulté. Il y aura donc des échecs de droit privé de façon à assurer la performance du marché. Il est question de voir également comment "l'amitié imaginaire" entre fournisseurs et consommateurs agit dans ces marchés pour empêcher les consommateurs de rechercher des sources de crédit moins chers et créer des relations de dépendance.

Il y aurait également des facteurs externes (effets de tiers qui ne seraient pas quantifiés dans l'entente entre débiteur et créditeur). En plus d'être associé à la violence conjugale et à la déprime, le surendettement et le défaut d'obligation peuvent affecter la santé et la performance de travail d'un

individu. Cela impliquerait également de recourir aux services subventionnés par l'état, comme les conseillers financiers ou le bien-être social.

Le concept de l'échec du marché est basé sur le but normatif de la souveraineté du consommateur pour que la politique du consommateur s'applique à assurer que le marché puisse fonctionner efficacement à satisfaire les préférences du consommateur averti dans un marché compétitif. Comme en pratique, la plupart des marchés feront montre d'un échec quelconque, cette approche suggère également que les coûts de réglementation devraient être pesés contre les bénéfices et que l'élaboration des politiques devrait analyser de manière contigue la politique la moins et la plus interventionniste. Une modification importante est l'évaluation des pertes de bien-être social dans l'analyse des coûts et bénéfices. L'analyse traditionnelle suppose que le dollar avait la même valeur pour un riche que pour un pauvre. Ceci ne tient pas compte de l'utilité marginale décroissante de l'argent et le bureau des pratiques commerciales loyales défend que dans toutes utilisations d'analyses de coûts et de bénéfices, les pertes des consommateurs de faible revenu devraient être mesurées en tenant compte du fait que payer dix dollars de plus pour une personne gagnant $100 par semaine donnera de plus grandes pertes de bien-être que pour une personne gagnant $1000 par semaine[118].

Une autre raison suggérant la protection se fonde sur des raisons distributives: à savoir que les gens paient trop cher les services de ces marchés comparés aux consommateurs des marchés de revenu moyen et cela n'est pas juste. L'établissement des plafonds de taux d'intérêt constitue par exemple une tentative pour s'assurer que les gens ne paient pas ce que nous considérons comme des taux de crédit abusifs. Les approches néoclassiques traditionnelles de la protection du consommateur envisagent très peu de rôle distributif pour la protection du consommateur. Il y a plusieurs raisons avancées pour défendre cette position. Premièrement , il y a l'argument de la futilité. Ceci prétend qu'aussi longtemps que les gens auront le droit de contracter, les commerces refileront aux consommateurs les coûts augmentés de n'importe quelle mesure redistributive et que s'ils en sont empêchés, ils refuseront de traiter avec les consommateurs. Dans le contexte des marchés de crédit, cela signifie que la réglementation du prix du crédit pour faible revenu porterait les fournisseurs à cesser de fournir des services. En conséquence, les consommateurs seraient forcés d'utiliser des formes d'emprunts illégales tels que les usuriers. L'approche traditionnelle défend que la manière la plus juste et la plus efficace de faire face aux problèmes des individus à faible revenu soit à travers le système des taxes et transfert qui s'adresserait directement au problème de base : L'insuffisance des ressources– et non pas placer les fardeaux de la redistribution seulement sur ceux qui fournissent des services aux consommateurs à faible revenu[119].

Roy Goode, autorité éminente du droit à la consommation de crédit résume cette approche:

> La réglementation de la consommation de crédit , bien que souvent associée à la protection du démuni, n'est en réalité ni conçue ni équipée pour répondre aux besoins spéciaux du consommateur à faible revenu. Il n'y a rien que la réglementation du crédit au consommateur puisse faire pour fournir au consommateur un bon travail, un salaire raisonnable ou un abri...ce sont des questions de bien-être social qui relèvent du gouvernement[120].

L'argument ci-dessus mentionné paraîtra familier à bien des lecteurs parce qu'il est un argument de base en débats de politique sur les questions de plafonds[121] de taux d'intérêt de cartes de crédit, des restrictions sur les recours de créditeurs et autres termes contractuels, du contrôle d'escompte[122] de remboursement de taxe, et tant d'autres mesures de protection du consommateur. Il y a

quand même plusieurs limites à cette approche. D'abord toutes les lois ont un impact de distribution à avantager ou désavantager des groupes ou un individu en particulier. Jusqu'à quel point les forces du marché peuvent miner un avantage est une question empirique propre aux conditions du marché en question. La thèse de la futilité de la redistribution est citée parfois dans une position abstraite sans investigation valable de la nature des marchés particuliers. Quand ces marchés sont étudiés, le potentiel d'effets néfastes se révélerait bien plus modeste et mériterait d'être soigneusement comparé aux bénéfices de la réglementation[123] et à la lumière d'autres valeurs sociales que la réglementation repousserait.

Deuxièmement, la réalité est que le système de taxes et transfert est de plus en plus sous-pression et qu'on est inquiet que les mesures progressives de redistribution soient minées par un système de crédit régressif, qui voit utiliser le crédit pour acheter les nécessités de la vie.

Troisièmement, les redistributions de taxe et transfert peuvent donner lieu à des répercussions semblables à celles attribuées au-dessus aux mesures de protection du consommateur.

Quatrièmement, l'approche traditionnelle néglige jusqu'à quel point les structures existantes du marché sont distributionnelles dans le sens qu'elles confèrent un pouvoir de négociation aux différents acteurs du marché. Les "Marchés non réglementés" n'existent pas puisque tous les marchés ont des règles de base sur la propriété et le contrat qui spécifie jusqu'à quel point les gens peuvent profiter l'un de l'autre dans le marché. Un régime qui permettrait des transactions d'initiés serait efficace dans le sens technique pour accomplir un équilibre de marché mais pourrait avoir des conséquences distributionnelles très différentes d'un régime où ce genre de transactions n'étaient pas permises. Le fait de reconnaître ce point de vue, entrave l'expression traditionnelle " intervention gouvernementale" parce que le gouvernement est toujours présent dans la distribution des règles de base du marché, que ce soit à travers le "Common Law " ou les dispositions légales. La comparaison devrait se faire entre deux systèmes de réglementation et les questions distributionnelles sont un aspect important de la comparaison.

Cinquièmement, il y a d'importants problèmes afin d'appliquer les analyses de coûts et bénéfices dans le modèle traditionnel[124]. Comme les gens ont tendance à apprécier ceux qu'ils possèdent déjà au lieu de ce qui ne se trouve pas en leur possession (connu sous le nom de l'effet de compensation) cela crée des problèmes pour l'évaluation des coûts et bénéfices. En Angleterre par exemple les gens ont une protection légale claire et nette par rapport aux compagnies de cartes de crédit et les prêts connexes[125]. Les consommateurs Canadiens n'ont pas de protection légale. Il est fort probable que les consommateurs Anglais consentent de payer plus cher pour abandonner ces droits que les consommateurs Canadiens seraient disposés à payer pour les obtenir. Cependant, tout changement à ce projet de loi pourrait changer les attitudes individuelles envers la valeur de la protection. Ce qui aurait pour effet de rehausser la valorisation. L'argument réponse à cette critique est qu'il serait prudent d'évaluer les avantages du status quo. C'est un principe beaucoup plus controversé, puisqu'il paraît que les économistes l'appliquent d'une manière plutôt sélective. Les économistes ne se penchent pas souvent sur les sujets de contrôle de loyer et de plafonds usuriers, des sujets de longues dates pourtant. Finalement, il y a un intérêt accru pour les mécanismes alternatifs ou complémentaires au système de taxe et de transfert afin de redistribuer les ressources et s'occuper des problèmes d'inégalité de la société contemporaine[126].

Ces critiques ne nous empêchent pas de peser soigneusement les conséquences économiques des politiques de protection du consommateur en rapport à leur impact sur les choix et les prix du marché. Ces critiques ébranlent la position qui veut que: les objectifs distributionnels comme l'égalité de traitement, l'impartialité et la redistribution des droits et ressources ne soient pas des objectifs valables de la réglementation du consommateur. Les buts distributifs ne devraient pas être associés uniquement à l'idée de transfert de revenu mais devraient inclure des thèmes tels que: faciliter une plus grande sécurité et une meilleure autonomie aux consommateurs dans leurs négociations d'affaires.

Le paternalisme est un motif glissant pour la réglementation parce qu'il est difficile de distinguer les situations par lesquelles les gouvernements répondent aux problèmes qui empêchent les individus d'arriver à un jugement rationnel de celles où les gouvernements passent outre les jugements individuels en les substituant à leurs propres jugements. On comprend mieux la question du paternalisme quand on étudie la rationalité bornée qui est le sujet de la prochaine section.

2. Rationalité bornée, distorsions perçues et manipulation de marché

Certains psychologues et économistes ont développé durant les trente dernières années une vaste connaissance qui met en question l'hypothèse de la théorie d'espérance d'utilité qui veut que les gens soient des maximiseurs rationnels de l'espérance d'utilité[127]. L'idée de "rationalité" dans la théorie de l'espérance d'utilité suppose que les individus ont des capacités de traitement d'information parfaites par rapport à l'information disponible et que les choix qu'ils font ne varient pas selon la façon dont le sujet leur est présenté. Cependant, la recherche expérimentale suggère que la prise de décision individuelle dévie systématiquement de ce modèle. Dans cet article, je distinguerai de mes constatations les données relatives à la protection du consommateur et aux problèmes des consommateurs vulnérables. Parmi ces constatations, nous trouvons que les individus sont de piètres statisticiens, qu'ils dévient énormément du modèle de l'escompte suggéré par les modèles économiques de prise de décision inter-temporelle et qu'ils dévoilent des préférences temporelles inconsistantes

Les consommateurs font souvent des décisions inter-temporelles en rapport à la consommation. Devrais-je épargner maintenant et consommer plus tard? Devrais-je emprunter maintenant ou plus tard? Devrais-je acheter le réfrigérateur le moins cher mais plus coûteux à entretenir ou le modèle d'énergie efficace le plus cher? Dans la plupart des décisions, les coûts et les bénéfices sont étalés sur le temps. Les analyses économiques assument que les individus rationnels prenant une décision quant à recevoir de l'argent tout de suite ou plus tard (en marge) escompteraient le circuit de l'argent au taux d'intérêt du marché. De plus, on supposait que le taux d'escompte des individus serait toujours consistant. Ces deux assomptions paraissent maintenant inadmissibles[128]. Quelques exemples de cet ouvrage sur la question illustreront quand les gens semblent être prêts à payer un taux d'escompte extrêmement élevé.

Durant une expérience, il a été demandé à des individus d'imaginer qu'ils avaient gagné à la loterie.[129] Il leur a été demandé alors, combien faudrait-il leur payer afin de rendre le gain de la loterie attrayant contrairement au paiement immédiat. Trois fortes tendances en sont sorties.

D'un, les taux d'escompte ont diminué de manière drastique avec la durée du temps d'attente. Les gens étaient prêts à payer un taux d'escompte plus élevé afin de recevoir la somme en argent dans un court délai.

De deux, les taux d'escompte variaient avec le montant en jeu. Ils étaient prêts à payer de gros montants par rapport aux petits montants (moins de $100). Lowenstein et Thaler décrivent cette attitude comme "l'ampleur de l'effet" et prétendent que cela suggère que les individus s'intéressent aux différences absolues entre montants d'argent au lieu des différences relatives. Alors les gens sont plus enclins à attendre un an afin de recevoir $150 au lieu de recevoir $100 tout de suite, ou encore attendre après $15 durant un an au lieu d'empocher $10 tout de suite. Ils suggèrent également que la différence s'expliquait par une différente méthode de calcul mental. Les petites aubaines sont classées dans le compte de consommation (à consommer) et les montants plus importants dans un compte d'épargne mental. Le coût d'attente pour une petite somme est perçu comme un manque de consommation quand le coût d'attente d'une large somme est simplement une perte d'intérêt. " Si la perte de consommation est plus attrayante que la perte d'intérêt, alors on prendra tout de suite le petit montant pour consommer[130]."

De trois, ceux de la loterie étaient prêts à payer une plus grande récompense pour accélérer la possibilité d'un gain qu'ils ne l'étaient pour retarder une perte.Ces trouvailles ont été reproduites dans d'autres études et Caskey prétend que ces facteurs aident à expliquer l'usage discrétionnaire qu'en font les compagnies de 'louer pour acheter', d'encaissement de chèque et escompteurs de remboursement de taxe.

Dans les transactions d'encaissement en marge des banques, les clients paient une petite somme d'argent, contrairement à une somme relativement large en pourcentage de la récompense afin d'obtenir une récompense en argent immédiate. Dans la mesure où les trois découvertes expérimentales sont exposées----le temps d'attente est court, la récompense est relativement petite, et la récompense est positive----- on s'attend à ce que les clients soient prêts à payer un très haut taux d'intérêt implicite, tel qu'en est le cas[131].

Ils ont trouvé également que les gens semblent avoir des préférences de temps inconsistantes. Par exemple: "quand ils ont le choix entre, faire sept heures d'activités déplaisantes le 1er avril comparé à huit heures le 15 avril, si questionné le 1er février, presque tous choisiraient le 1er avril. Mais s'il nous était donné le même choix une fois le 1er avril arrivé, nous opterions tous de remettre la tâche au 15 avril[132]. Les gens sont également de piètres statisticiens. En prenant des décisions au sujet d'événements futurs incertains, ils ont tendance à se concentrer sur les évidences plus vivaces que les données statistiques (i.e. les histoires dramatiques de la voiture citron de notre voisin pèsera plus lourd que nos connaissances des rapports de consommation)[133] et sont indûment optimistes à propos de leur propre susceptibilité aux risques même quand ils connaissent les risques actuariels.

La variation intertemporale des préférences que les individus exhibent dans ces expériences suggèrent qu'ils souhaitent protéger leur côté plus rationnel contre la position moins rationnelle de leur prise de décision du premier exemple. Il y a beaucoup d'exemples stéréotypés: les stratégies telles que les transferts automatiques au compte d'épargne, cliniques de diètes qui ne permettent pas la sortie, clubs de Noël et ainsi de suite. Les plans de pension publique étaient partiellement justifiés par rapport à cela. Dans le contexte des prêts de remise au jour de paye, la grande inquiétude à été que les individus en manque de ces prêts auraient de la difficulté à payer leur prêt initial et seraient susceptibles de s'enchevêtrer dans un tourbillon de dettes. Cela me semble une forte justification pour l'existence d'un procédé obligatoire "de main liée" par les contrôles de reconduction des prêts et des frais de défaut de paiement.

Une des réponses fournies par les découvertes sur la "rationalité bornée" est que ces déviations seront éliminées à travers les échanges de marché répétés et par les consommateurs apprenant de leurs erreurs. La réponse venant des études empiriques semble être que dans certains cas l'effet d'apprentissage peut être mince et que les gens persistent à prendre des décisions sous-optimales. Ces tendances paraissent relativement résistantes aux "interventions dépolarisantes"[134]. Un fait particulièrement probant à la discussion des politiques d'information au consommateur (voir ci-dessous). Une deuxième réponse indique que les individus et les entreprises ne survivront pas dans le marché s'ils continuent à commettre les mêmes erreurs. Cet argument trouve résonance beaucoup plus auprès des entreprises que des particuliers. Les particuliers peuvent continuer à faire des erreurs, cela n'amènera pas nécessairement à la faillite. Comme dit Conlisk "Nous lisons souvent dans les pages financières que les entreprises échouent pour manque de profits mais nous lisons rarement dans les articles nécrologiques que les gens meurent de " sous-optimisation" [135]. En protection du consommateur, il y a une assomption économique qui veut qu'on ait besoin de moins de protection quant il s'agit de petites transactions répétées parce que les consommateurs apprennent par leurs premières erreurs. Mais à la lueur de l'évidence présentée ci-dessus, il faudrait questionner cette assomption.

Dans un article récent du Harvard Law Review[136] Jon Hanson et Douglas Kysar, après avoir documenté nombre de ces incidences sur la rationalité bornée, prétendent que les entreprises exploitent ces irrationalités et qu'il y a un nouvel échec du marché, celui de la "manipulation du marché". Cela ne veut pas dire nécessairement qu'il y a une manipulation consciente mais plutôt, que si les entreprises doivent survivre, elles se doivent de s'adapter à ces stratagèmes. Les auteurs fournissent une véritable cornée d'abondance des techniques de marketing qui exploitent les irrationalités identifiées en recherche de psychologie. L'un des exemples est l'influence d'une des découvertes les plus frappantes de l'ouvrage: celui de l'effet de cadrage[137]. Ceci fait référence au fait que les gens prennent des décisions différentes par rapport à des sujets semblables dépendant de la façon dont ces sujets sont encadrés. Les choix encadrés pour poursuivre un gain seront souvent choisis plutôt que ceux encadrés pour accepter une perte. Donc on prétend que les consommateurs réagissent différemment à l'étiquetage de la différence entre deux prix comme étant une surcharge au lieu d'un escompte. Les prix pour achat par carte de crédit encadrés comme une surcharge entraîneront probablement moins de ventes à crédit que si les prix étaient encadrés en tant qu'escompte pour achat en argent. On est guère surpris que les compagnies de carte de crédit insistent que toute différence de prix soit indiqué comme un escompte d'argent au lieu d'une surcharge de crédit[138].

La possibilité d'une manipulation du marché ajoutée aux découvertes des études de comportement ont plusieurs conséquences qui nous aideraient à comprendre la réglementation du crédit du consommateur.

D'abord, l'approche néoclassique traditionnelle était basée sur l'assomption de la souveraineté du consommateur et une défiance du paternalisme. L'argument stéréotype est que si les gens font librement des choix dans un marché, alors, ce n'est pas le rôle du gouvernement de les empêcher, de manière paternaliste, de faire des choix absurdes. Pourvu que les consommateurs aient de l'information adéquate et qu'il n'y ait pas d'autres échecs de marché, alors, il n'y a pas de raison pour intervenir sur le marché. La littérature sur la rationalité bornée suggère que ceci n'est qu'une simple dichotomie étant donné le manque systématique des consommateurs d'agir d'une manière rationnelle.

De deux, cela compromet l'argument qui veut que les pauvres soient, d'une certaine manière, incapables de prendre des décisions rationnelles (irrationalité du marché) comparé au reste de la population.

De trois, il suggère que nous regardions de plus près les techniques traditionnelles afin de protéger les consommateurs. Si les politiques d'information du crédit de consommation sont basées sur un modèle rationnel de prise de décision il n'est alors pas surprenant que certains aient questionné l'efficacité de tels dévoilements. Les politiques d'information sont une forme d'intervention dépolarisante. La thèse de la manipulation du marché entend qu'il serait difficile de changer les perceptions du consommateur en se basant simplement sur la disposition de l'information. Cela s'avère juste pour les consommateurs qui ont besoin de crédit immédiat et qui seraient donc susceptibles à ces techniques.

Il y a également des études sur la relation entre les utilités interdépendantes et la propension d'épargner et de consommer parmi les différentes classes. Robert Franck défend qu'une explication, des nombreuses études qui indiquent que les consommateurs de revenu supérieur épargnent plus que les consommateurs à faible revenu, se trouvait dans la nature des biens de consommation. Il y a alors une distinction entre les biens hiérarchiquement supérieurs et les biens non hiérarchiques. Ces derniers sont ceux qui sont donnés à tous d'observer tels que les automobiles ou voitures, les premiers que l'on ne peut observer comme les comptes d'épargne ou la police d'assurance. Il prétend que la demande pour les biens non hiérarchiques vs les biens hiérarchiquement supérieurs augmente avec le revenu et l'accumulation des biens hiérarchiquement supérieurs. Cet argument s'accorde avec les niveaux d'épargne au revenu plus élevés que l'on retrouve dans les foyers de revenu supérieur[139].

3. Equité et justice distributive

(1) Impartialité

Les recherches montrent que les gens sont conscients de l'impartialité dans le marché et que cela ne saurait être réduit uniquement à l'intérêt personnel[140]. Les expériences prouvent que les gens ne sont pas prêts à traiter avec des commerces qui ont tendance à exploiter même à titre de leur propre sacrifice. Les exposés médiatiques sur les taux d'intérêts usuraires n'intéressent pas les économistes qui les considèrent comme nouvelles sensationnelles, mais qui notent surtout qu'à la lumière des analyses économiques, les taux d'intérêt reflètent simplement les grands risques de ces marchés. Ceci semble méprendre le fait que nombre d'individus considèrent inadmissible que les désavantagés et les individus à faible revenu doivent payer des taux plus élevés que les consommateurs à revenu moyen et persisteront dans cette optique même en face d'une explication économique. Bien des gens considèrent que les prix de crédit plus élevés que paient les consommateurs à faible revenu pour des nécessités sont une forme de taxation régressive[141].

La réglementation de la fraude et du traitement équitable peuvent être considérés comme faisant partie de l'établissement des valeurs d'une communauté. L'analyse judiciaire de l'intransigeance fait explicitement référence au concept des valeurs de la communauté. Ceci tient compte que la loi sur la protection du consommateur a une signification symbolique quant à l'influence des normes sociales et la culture des affaires.. Les économistes commencent à étudier de plus près cette vocation de la loi et la relation entre les normes légales et sociales des marchés[142].

(2) Exclusion financière

Le concept d'exclusion sociale a gagné de l'influence durant ces dernières années. Il est plus large que le concept de pauvreté qui s'associe parfois au concept des ressources matérielles. L'exclusion sociale est un concept plus élargi que celui de la pauvreté, il encercle non seulement les moyens matériels faibles mais également l'incapacité légale de participer au domaine économique, social, politique et culturel et jusqu'à un certain point, l'aliénation et la distance du flot de la société[143].L'idée d'être "exclus" du droit social de la citoyenneté est le sujet du thème d'exclusion financière dans des discussions récentes. Les associations de consommateurs au Canada font référence au rôle important des services financiers de fournir aux individus les services de base dont ils ont besoin pour participer à la plupart des aspects de la vie publique, analogues à d'autres utilités publiques.[144]" Le Livre Blanc sur les Services Financiers associe l'exclusion financière à la citoyenneté et à l'égalité de l'opportunité:

> "Promouvoir l'accès équitable pour les moins nantis, les personnes âgées et les gens handicapés est un objectif important de la politique publique [et] s'assurer que les Canadiens aient accès aux services financiers de base est un sujet de signification fondamentale pour le gouvernement...Sans un compte en banque pour faire des paiements électroniques ou émettre un chèque, la capacité d'un individu à participer au mouvement économique principal est restreinte.[145]"

(3) La protection du consommateur et l' «aide sociale positive »

Certains écrivains ont perçu les buts de la protection du consommateur comme étant associés aux valeurs d'un état de bien-être social telles que: fournir la sécurité en cas de circonstances imprévues, limiter les risques auxquels les individus sont exposés et répartir les pertes subies par les individus sur l'ensemble des consommateurs. Plusieurs dispositions de la loi sur le crédit de consommation, telles que, restrictions sur les saisies et ventes, la responsabilité pour cartes de crédit perdues ou volées, la responsabilité du cosignataire et le droit de déclarer une faillite personnelle peuvent être vues dans cette optique. Dans plusieurs pays on s'adonne à repenser le rôle de l'État Providence. Anthony Giddens prétend qu'on devrait repenser nos approches du risque dans un État Providence en se basant sur un modèle de " bien-être social positif"[146]. Ceci reconnaît que la politique du bien-être social doit faire appel à différentes approches qui ne seraient pas seulement réactives mais qui essaieraient de répondre à tous les aspects du problème. Cela impliquerait des composantes éducationnelles, réglementaires et matérielles. Cela transcenderait une vision du bien-être comme celle des transferts du revenu. La pertinence de l'analyse de Giddens est que le sujet de l'accès au crédit pour consommateurs vulnérables en est un auquel il faut attacher un mélange d'approches qui combinerait la réglementation, l'éducation et les initiatives institutionnelles qui facilitent l'expansion des choix pour les consommateurs. Les systèmes de crédit et de finance ont souvent été canalisés pour réaliser des objectifs publics tels que l'opportunité d'éducation (prêts-étudiant), l'accession à la propriété et le développement régional. Sans vouloir juger le mérite de ces initiatives individuelles, nous n'innovons pas en suggérant que le système soit révisé en termes des objectifs sociaux en passant outre la simple allocation de marché.

4. Explication des tendances de la réglementation existante dans les marchés à faible revenu

Afin de répondre aux pressions de groupes fondés sur la communauté d'intérêt, les scientifiques politiques et économiques ont développé des théories qui expliquent les tendances de la réglementation du consommateur et de ses applications. La position initiale était, qu'étant donné que les consommateurs sont fragmentés et éparpillés en tant que groupe et que les producteurs étaient plus concentrés, les consommateurs auraient de la difficulté à s'assurer d'une réglementation efficace. En outre, bien que les consommateurs puissent réussir à obtenir une législation sur un sujet apporté par les médias (agissant ainsi comme représentant de l'instance politique), il a été débattu que cette législation serait purement symbolique et que ses effets seraient réduits à une faible visibilité d'exécution au jour le jour[147]. Les groupes de consommateurs pourraient manquer de ressources pour surveiller l'exécution au jour le jour et les média passeraient à d'autres moutons. Une variante de cet argument voulait que l'application de la loi soit plus sensible aux griefs soulevés par des circonscriptions externes mieux articulées; ce qui relate à la question plus générale à savoir: si les bénéfices à la protection du consommateur ont augmenté principalement en faveur de la classe moyenne ou des consommateurs mieux nantis. Par rapport au sujet de distribution de bénéfices à la protection du consommateur, deux constatations américaines en relation au service bancaire en marge et le secteur du service financier alternatif s'appliquent. D'abord, il y a l'argument que les secteurs de l'industrie deviennent de plus en plus puissants à démarcher une législation d'industrie amicale. Ensuite, Caskey concluait que les ressources dévouées à la réglementation et à la surveillance des marchés du service bancaire en marge n'étaient pas suffisantes quand elles sont comparées à celles dévouées aux marchés et institutions servant les consommateurs de la classe moyenne[148].

Il est difficile d'évaluer les arguments de Caskey sur l'exécution puisqu'énormément d'activités d'exécution de la loi ne sont pas rapportées ou ne le sont pas adéquatement dans les documents publics au Canada. Il est nécessaire d'avoir quelques théories normatives de l'exécution optimale du fait que les caractéristiques de la réglementation des marchés ont des standards trop exhaustifs et que la délégation du renforcement a une bureaucratie aux ressources limitées qui doit exercer la discrétion en identifiant les cibles d'exécution[149]. Bien qu'il n'y ait pas d'études systématiques qui aient évalué le renforcement à la législation de la protection du consommateur, on n'ignore pas que la plupart des gouvernements provinciaux ont réduit les ressources engagées dans le renforcement de la législation de la protection du consommateur. Quelques écrivains prétendent que la loi sur l'escompte du remboursement de taxe n'est pas appliquée sévèrement et que de nombreux prêteurs à gage au Canada violent les provisions usuraires du Code Criminel, mais il semble malgré tout qu'il y ait quelques poursuites sur cette section. D'un autre coté, il y a une éclaboussure de cas impliquant la poursuite des courtiers de prêts. Étant donné la diminution des ressources assignées à la protection du consommateur, il est probable que l'exécution soit réactive à l'information externe et aux médias.

Les problèmes des consommateurs à faible revenu semblent avoir une visibilité relativement faible dans les médias principaux du Canada. En dehors du problème de fermeture de banques, qui n'est pas uniquement un problème de faible revenu, il y a peu d'analyses soutenues du secteur de financement alternatif dans les médias Canadiens principaux. Ceci contrairement aux américains ou les sujets de "prêt de remise au jour de paye" et "prêts en dehors de prime" ont été discutés au "Wall Street Journal" et au "New York Times". Ce manque de couverture médiatique signifie qu'il y aurait peu de connaissance générale des problèmes du faible revenu et des consommateurs marginalisés.

IV: Evaluation du schéma de travail légal existant

1. Issues Générales

(1) Juridiction Provinciale/Fédérale

Les sujets couverts par ce document entrent dans le cadre de la réglementation du crédit de consommation et des services financiers. La réglementation du crédit de consommation est du domaine de juridiction Fédérale et Provinciale. Le gouvernement Fédéral a la juridiction exclusive sur les services bancaires, les taux d'intérêt, les instruments négociables, les faillites et l'insolvabilité tandis que les provinces exercent une juridiction sur la propriété et les droits publics. Cela signifie qu'il y a des règles de divulgation distinctes contenues dans la législation bancaire fédérale et des statuts applicables aux institutions financières non réglementées par le fédéral. L'on reconnaît une compétence commune en relation au pouvoir des deux niveaux de gouvernement afin de réglementer les taux d'intérêt. Étant donné la possibilité d'une interprétation étroite ou élargie de l'intérêt, ("à échoir au jour le jour ou plus largement: le concept du coût de l'argent), les tribunaux ont agi d'une manière pragmatique en se retenant de casser la législation Fédérale ou Provinciale dans ce secteur. Mary Anne Waldron conclut comme suit: "Pendant qu'on donnait au gouvernement fédéral le pouvoir exclusif de légiférer sur les taux d'intérêt de par la constitution, les tribunaux ont permis à la législature provinciale de se tailler un espace de juridiction importante et peut-être grandissante."[150]

Bien que l'historique de la coopération Fédérale / Provinciale en matière de crédit de consommation n'en soit pas une heureuse[151], l'approche actuelle semble être une de coopération et de consultation intergouvernementale. La création du Comité des Mesures et des Normes en Matière de Consommation et le procédé d'harmonisation qui lui ont été confiés pourraient être une méthode efficace de fournir une coordination de la réglementation Fédérale et Provinciale. La réglementation des services financiers est également divisée entre les gouvernements Fédéral et Provincial avec le Fédéral réglementant les banques, les compagnies de prêts et fiducie incorporées au Fédéral, les compagnies d'assurance et le Provincial ayant la juridiction sur les institutions telles que les coopératives de crédit, les compagnies d'assurance incorporées au Provincial et les compagnies de prêts et fiducie. Dans un récent livre blanc sur la réforme du secteur des services financiers, le département des finances a proposé la création de deux agences: l'agence Financière Fédérale des Consommateurs (se rapportant au Ministre des Finances) et l'ombudsman des Services Financiers. La première est d'une importance particulière pour ce document puisqu'on compte parmi ses objectifs: accroître la littératie financière du consommateur, surveiller les initiatives de l'industrie par rapport aux sujets de l'accès et consulter les institutions financières et les consommateurs[152]. Le Livre Blanc sur les services financiers a proposé une approche fonctionnelle à la protection du consommateur en notant qu'elle croit que " les intérêts et les besoins fondamentaux des consommateurs ne varient guère de juridiction en juridiction"[153].

La question normative à ce sujet est: quel serait le mélange le mieux approprié pour maximiser les bénéfices en faveur des groupes vulnérables entre les initiatives Fédérales et Provinciales? L'évidence en relation au secteur financier alternatif indique que: bien qu'il y ait des variations au provincial allant jusqu'aux pratiques individuelles, elles sont également nationales en portée. Il y aurait donc des économies d'échelle dans la surveillance centralisée, dans le rôle de récupérateur d'information et l'exécution coopérative. Les industries sont composées des deux: les firmes nationales et les petits

fournisseurs locaux, ce qui lui incombe des coûts d'exécution. Par exemple, dans la mesure où il y a un nombre raisonnable de petits opérateurs et tenant compte de l'accès et sortie du marché relativement facile, les autorités locales auraient un avantage comparable en terme des coûts d'exécution. Les agences d'exécution locales sont plus sensibles au consommateur local, aux intérêts en affaires, aux médias locaux, ce qui pourrait affecter la priorité d'action. Une initiative décrite comme locale, ne devrait pas supposer une juridiction provinciale. Le gouvernement Fédéral peut opérer des programmes décentralisés et les gouvernements municipaux jouent souvent un rôle important dans la réglementation des questions affectant les groupes vulnérables de la population. (i.e Réglementation des courtiers à gage)

(2) La forme de législation de la protection du consommateur en relation aux consommateurs vulnérables

Une partie importante du montage de la législation est de savoir jusqu'à quel point elle est formulée en règles détaillées ou si elle est conçue avec des standards généraux. Par exemple, dans le premier cas, il y a des exigences de dévoilement détaillé tandis que le second se reconnaît par des standards élargis d'une doctrine d'intransigeance. Il est évident qu'il faut un très haut niveau de spécificité dans les protections de crédit de consommation et particulièrement dans celles qui affectent le plus les consommateurs vulnérables. Les normes ouvertes hachurées et vagues telles que l'intransigeance ou l'abus commercial soulèvent inévitablement une variété d'interprétations et dépendent lourdement de toutes les circonstances des transactions individuelles. Dans une situation individuelle, il sera toujours possible de prétendre qu'une transaction soit intransigeante mais il est peu probable que les provisions de l'intransigeance aient un impact quelconque sur le déroulement général des transactions[154]. Tout autant que leur utilisation dépendra d'individus apportant leur doléances afin de déterminer l'applicabilité des provisions à leur situation, notre connaissance de la volonté des consommateurs à plaider nous suggère que, très peu d'actions seront déposées et que cela fait peu pour augmenter la force de négociation des consommateurs auprès des fournisseurs. Même aux endroits où les agences publiques ont les moyens de renforcer ces provisions, ils ont montré peu d'enthousiasme à vérifier les limites de la législation sur l'intransigeance.

Une modification à l'utilisation de provisions spécifiques serait d'inclure dans la législation spécifique une déclaration de ses intentions générales et une provision pour contrer l'anti-évitement. Par exemple, la législation sur la collection des dettes peut empêcher les collecteurs d'appeler après 8 heures du soir et avant 9 heures du matin. On a besoin d'une provision qui protège un individu qui travaille les heures de nuit du harcèlement d'un collecteur de dettes à 11:00 am quand il est au courant des habitudes de travail de l'individu.

L'une des caractéristiques des pratiques considérées dans cet ouvrage est la structuration des transactions pour éviter la réglementation en force. Les tribunaux ont indiqué en maintes occasions qu'il fallait donner une construction[155] élargie et libérale à la protection du consommateur, et qu'en relation à la Section 347 du Code Criminel, la substance l'emporterait sur la forme[156]. Il serait opportun d'y inclure une clause à cet effet dans les prochaines législations de crédit.

(3) Issues d'exécution

L'évaluation de la forme de la législation devrait tenir compte des issues d'exécution en relation au secteur de financement alternatif. Un grand nombre d'industries dans ce secteur ont énormément de petites entreprises et quelques chaînes nationales. Les petites entreprises sont plus susceptibles d'avoir une conformité faible, particulièrement quand les coûts d'entrée et sortie d'un marché ne sont pas élevés. Comme il est peu probable que les consommateurs se plaignent à des tiers, il serait justifiable d'augmenter la surveillance des petites entreprises et de donner plus de couverture publicitaire aux poursuites judiciaires. Étant donné les coûts impliqués pour obtenir les informations afin de réaliser une poursuite judiciaire réussie, il y a des arguments très forts demandant des règles de ligne de démarcation très nette afin de réduire les coûts d'exécution. Cependant, il y a un problème général du fait que la petite échelle de plusieurs de ces transactions pourrait aboutir à une réticence des procureurs à vouloir entamer des poursuites judiciaires criminelles et que l'appareil judiciaire ne soit pas prêt à retenir des sanctions sévères. Ces facteurs peuvent convertir en apparence la grosse sanction criminelle en un colosse aux pieds d'argile. On devrait adopter des règles précises indiquant dans une sanction claire, la non restitution de la part du fournisseur[157] en plus des sanctions criminelles.

2. Les doctrines du Common law et les remèdes de loi d'intérêt privée

La common law sur la fraude, l'intransigeance et la déception est une forme de réglementation, mais on s'entend tous pour dire que les doctrines du common law n'ont pas joué un rôle significatif dans la protection des consommateurs vulnérables. Les doctrines du common law sont souvent de nature ouvertes afin qu'il y ait souvent des incertitudes à leur application dans des circonstances particulières. Étant donné le petit montant d'argent impliqué dans les transactions telles que: les prêts de remise au jour de paye et "les louer pour acheter", il est peu probable qu'un individu soit prêt à plaider. L'existence des actions collectives, où il y a des règles de la ligne de démarcation très nette, peut réduire cette barrière.

La doctrine de l'intransigeance au Canada a deux formulations. La première approche veut qu'il ait les deux items: les termes injustes et l'inégalité du pouvoir de négociation. La deuxième est une formulation plus élargie qui demande si la transaction :"vue dans son ensemble, est suffisamment divergente des standards de la communauté sur la moralité commerciale qu'elle devrait annuler"[158]. Cette dernière formulation souligne le rôle symbolique des doctrines telles que l'intransigeance dans l'expression de la désapprobation sociale de pratiques particulières.

Toutes les provinces ont élu statut pour contrôler les prêts intransigeants, mais ces statuts en général ne portent pas d'interprétation différente de celles du Common law sur l'intransigeance[159]. Un prix apparemment intransigeant, de lui-même, ne permettra pas au tribunal de mettre de coté le prêt, mais le tribunal examinera toutes les circonstances de la cause incluant la position de négociation de l'emprunteur. Il y a quelques causes déposées par des consommateurs individuels autour de la question.

3. Législation des usages commerciaux

Ces lois ont été introduites dans plusieurs provinces au cours des années 70 et sont maintenant en application dans presque toutes les provinces. Elles sont une source de réglementation pour différents aspects des pratiques du secteur financier alternatif. La plupart des statuts contiennent une longue liste

de pratiques trompeuses et intransigeantes ainsi que plusieurs sections de ces lois, telles que: " les prix grossièrement exagérés[160]. Il n'y a aucune possibilité raisonnable de payer entièrement, si le client n'est pas en mesure de protéger ses intérêts et l'omission de déclarer un fait matériel, pourraient être utilisés en relation au secteur de financement alternatif. Ces lois confèrent aux organismes publics un grand nombre de pouvoirs et de recours administratifs (renoncer et mettre fin à etc...) Aussi bien que des recours criminels. Ces statuts ont trois objectifs principaux: (1) Assurer une plus grande conformité qu'il n'a été réalisé par le droit privé en utilisant les recours administratifs (2) réduire les coûts de mise à exécution pour le consommateur à travers les changements aux doctrines de loi.(3) et le potentiel d'un nouveau développement de normes relatives aux marchés de consommation par un organisme spécialisé qui apporterait de la continuité et de l'expertise au développement des politiques. Il ne nous est pas possible d'évaluer l'expérience des lois de pratiques commerciales ainsi que leur impact distributionnel dans l'objectif de ce document. Cependant , il serait juste de dire, mise à part quelques exceptions majeures, qu'ils n'ont pas été la source de développement de nouvelles normes et de bonne foi dans les relations avec le consommateur[161]. On a questionné l'efficacité de l'exécution de ces lois, un sujet difficilement mesurable au Canada, parce que très peu d'activités d'exécution sont rapportées. Les recours privés des lois semblent avoir été utilisés principalement par des consommateurs qui ont acheté des automobiles et qui les ont utilisées comme alternative à la loi sur la vente de biens pour résilier le contrat ou obtenir des dommages. Certains suggèrent que les consommateurs mieux nantis ont été les principaux bénéficiaires des recours privés sous un statut semblable aux Etats-Unis.[162]

4. Politiques d'information

La divulgation de l'information a été une politique principale de la protection des consommateurs au marché du crédit. En particulier, le concept de dévoilement standardisé du prix du crédit en dollars et en tant que calcul de pourcentage (APR) sont des aspects centraux de la protection du consommateur. Ces dispositions ont pour but de faciliter le magasinage de crédit en réduisant les coûts de recherche des consommateurs, en stimulant la compétition et en prévenant la compétition injuste. La divulgation peut remplir des fonctions d'alarme et d'avertissement en attirant l'attention sur les taux aberrants ou les sources de coûts de crédit particulièrement hautes.[163] D'autres buts de la vérité dans les prêts incluent la disposition d'une synoptique de contrat d'une manière standardisée des termes de contrats centraux de la transaction et la prévention de la discrimination des marchés.[164] Les enquêtes sur l'impact de la vérité dans les prêts suggèrent que quoique la connaissance des "TAP" ait augmenté, les consommateurs ne sont pas toujours en mesure de calculer les frais de finance et ne sont pas toujours conscients du montant total du coût d'emprunt en dollars. Cependant, les consommateurs semblent conscients en général des sources de crédit les plus élevées et ont un haut niveau de conscience des paiements mensuels requis. Ces découvertes sont fondées principalement sur des études faites aux Etats-Unis dans les années 70. Des études subséquentes conduites en Angleterre indiquent une plus grande prise de conscience sur le temps du rôle du TAP dans la prise de décision de crédit avec des différences de connaissances en corrélation à l'éducation et au revenu.[165]

En ce qui a trait au crédit de consommation, une grande partie de la réglementation de dévoilement est basée sur un modèle de choix rationnel du comportement du consommateur. On prétend que les consommateurs qui sont munis de l'information pertinente se devraient de prendre la bonne décision d'achat, i.e. une qui maximiserait leur espérance d'utilité. C'est un modèle normatif du comportement que devrait avoir le consommateur.[166] Cependant, les recherches sur la rationalité bornée suggèrent que les consommateurs dévient souvent de ce modèle et qu'ils sont particulièrement aptes à le

faire dans le cas de petits prêts sur une courte période de temps. En conséquence, la provision d'un TAP peut avoir deux effets possibles. Il aura ou bien, peu d'impact, ou trop d'effet. Le dernier scénario se rattacherait à celui où le consommateur a le choix limité d'utiliser le prêt de remise au jour de paye ou celui d'écrire un chèque qui pourrait rebondir. Le prêt de remise au jour de paye serait l'alternative la plus rationnelle de ce scénario, mais le consommateur pourrait ne pas vouloir utiliser le prêt de remise au jour de paye ayant un taux d'intérêt de 200%.

Le TAP a sa plus grande importance dans les prêts à long terme tels que dans les hypothèques et les différences importantes de TAP ne peuvent avoir qu'un impact modeste sur les coûts de remboursement par rapport aux prêts de courte durée. Le bureau des Pratiques Commerciales Loyales en Angleterre se servent de cet argument pour conclure que le TAP ne devrait pas être requis sur les petits prêts d'une période de courte durée. Ils utilisent l'exemple des prêteurs à gage qui sont exempts des provisions de dévoilement de TAP de crédit en Angleterre. En ce qui les concerne, le TAP "n'a rien à voir avec les consommateurs faisant des petits prêts. Les prêteurs à gage, qui ne sont essentiellement que des ateliers de financement, nous fournissent un exemple intéressant...A cause de leurs méthodes commerciales, leurs coûts généraux sont relativement élevés par rapport aux montants empruntés et les taux d'intérêt ne sont pas vraiment comparables à ceux des prêteurs du flot principal financier."[167] D'un autre côté, Geraint Howells prétend que le dévoilement est justifié en tant qu'avertissement que ces petits prêts sont dispendieux.[168] Les commentaires ci-haut mentionnés nous suggèrent de donner une attention toute particulière à la fois au contenu et à la forme du dévoilement par rapport aux genres de ventes et prêts discutés dans cet ouvrage. A vrai dire le fond est dans les détails. On imagine l'étiquette suivante sur un bien du Louer pour devenir propriétaire:

VOUS AVEZ LOUE CET OBJET.
SI VOUS DESIREZ L'ACHETER, MAGASINEZ D'ABORD.
LE COUT TOTAL SERAIT MOINS CHER AILLEURS.[169]

Les économistes suggèrent que la méthode la plus efficace de réduire les coûts de recherches pour les consommateurs serait à travers la provision de comparaison de prix et termes d'information au lieu qu'à travers le dévoilement de transaction spécifique.[170] Étant donné les difficultés auxquelles font face le consommateur pour le traitement des coûts , un tiers intermédiaire neutre pourrait réduire substantiellement ces coûts. Un consommateur du "louer pour devenir propriétaire" trouverait le tableau 5 plus utile que la grande étiquette de dévoilement indiquée au dessus. Il faudrait encourager les intermédiaires neutres, tels que l'OCA afin de fournir d'autres informations comparatives sur le sujet. Il faudrait consulter les organismes communautaires sur la forme la plus efficace de dévoilement d'information et leur demander de fournir une canalisation utile de l'information. Étant donné la générosité du public à fournir de l'information, il y aurait de bonnes raisons de subventionner la production de cette information. Les écritures attirent l'attention sur le fait que la vraie valeur du dévoilement de l'information serait dans les dévoilements relatifs aux événements qui se sont déroulés après qu'on eut adhéré au contrat.[171] Alors le contrat peut être un véhicule pour l'incorporation des exigences législatives et des évaluations des droits et obligations des consommateurs. Caskey prétend par exemple, qu'il faudrait exiger des prêteurs à gage qu'ils affichent un numéro d'appel sans frais pour les plaintes de consommateur et que ce numéro soit indiqué sur le billet.[172] Cette forme de dévoilement qui inclut les droits du consommateur dans le contrat réduit le champ de mésententes et de disputes entre consommateur et fournisseur en leur donnant une forme de réglementation presqu'"auto appliquée".

5. Les conditions de contrôle

La plupart de la législation du crédit de consommation contrôle les termes du défaut de paiement, des saisies et des pratiques de vente dans les transactions de crédit. Il y a des raisons économiques, qui s'appuient sur la rationalité bornée et l'échec de l'information, pour contrôler ces termes. Par exemple, Le Modèle de Loi de Prêt à remboursement différé dans l'Appendice 1 limite les frais que les compagnies qui offrent le prêt de remise au jour de paye peuvent charger pour des chèques sans fonds. Certaines analyses économiques défendent l'hypothèse que les termes draconiens tels que " frais de paiements en retard très élevés" seraient nécessaires pour justifier que les fournisseurs servent des consommateurs à haut risque[173] et probablement qu'interdire de telles charges entraînerait un croisement de substituts de bons payeurs pour mauvais payeurs, ou pire au retrait des fournisseurs du marché. L'analyse empirique suggère que les effets de restrictions dans les recours à la distribution de crédit seront probablement modestes[174] et que les créanciers ont déjà des recours adéquats dans l'éventualité de défaut. Étant donné la vulnérabilité des consommateurs dans ce marché, il ne saurait y avoir d'objection à l'adoption d'une limite raisonnable de ces charges en tant que partie intégrale du coût de crédit total.

6. Les conditions de contrôle: Les plafonds de taux d'intérêt

Les plafonds de taux d'intérêt du crédit ont une longue histoire et continuent d'exister dans plusieurs pays à travers le monde.[175]Ils sont," parmi les formes de réglementation économique les plus vieilles et les plus courantes"[176], le seul contrôle général actuel sur les taux d'intérêt au Canada dans la Section 347 du Code Criminel qui crée un taux d'intérêt criminel de 60%. L'objectif central des plafonds de taux d'intérêt a été la provision de l'accès au crédit pour gens ordinaires à des termes raisonnables. C'était l'objectif principal de la loi Fédérale sur les petits prêts (voir appendice 2), aujourd'hui abrogée, mais qui fut structurée pour assurer que les prêteurs obtiennent un taux de rentabilité interne raisonnable en s'assurant que les petits prêts seraient disponibles à des taux raisonnables aux individus de faible revenu. Les dispositions actuelles du Code Criminel ne sont pas dessinées pour accomplir cet objectif mais plutôt pour protéger des taux grossièrement excessifs.[177]

Il y a énormément de critiques sur la Section 347. La Section est bien trop exhaustive et s'attaque à plusieurs prêts commerciaux valables, obligeant les commerces à restructurer les transactions. Elle ne semble pas être appliquée par les pouvoirs publics. Il y a eu une poignée de poursuites de prêteurs à gage et aucune poursuite de compagnies de prêt de remise au jour de paye sous cette section. Les procureurs de la Couronne semblent réticents à poursuivre ces cas de crimes économiques où les montants individuels en jeu paraissent petits et l'offenseur lui-même semble une petite entreprise.[178] Il y a également la question qui a été soulevée par rapport au dévoilement du TAP, principalement, si la Section 347 est une forme appropriée de réglementation de petits prêts réalisés sur période de temps relativement courte. La définition élargie de l'intérêt dans cette section inclurait les coûts fixes d'administration de tels petits prêts et résulterait souvent en un taux criminel. L'exclusion de la loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt du champ d'action de la Section 347 reconnaît le besoin d'un régime discret pour ce genre de prêt. On ne s'entend pas sur la valeur des plafonds de taux d'intérêt. Beaucoup d'économistes les trouvent inefficaces, parce que s'ils sont placés en-dessous du taux du marché, ils auront pour effet de limiter les choix du consommateur et finiront par créer des marchés illégaux où les consommateurs paient une "prime de crime". Si par contre, ils sont placés au-dessus des taux du marché, ils n'auront aucun effet sur les forces du marché.[179] Cependant il

pourrait y avoir tout un champ de taux d'intérêt à l'intérieur d'un marché (i.e. voir le tableau sur les prêts de remise au jour de paye) et l'un des rôles des plafonds d'intérêt serait d'empêcher des taux d'intérêt excessifs d'occuper le marché. En addition, les taux d'intérêt beaucoup plus élevés que le niveau général du marché sont souvent une indication de fraude, de supercherie ou de forgerie. Ces phénomènes sont difficiles à prouver et l'existence des plafonds de taux d'intérêt à ligne de démarcation très nette réduit les coûts d'exécution contre les entreprises frauduleuses. Dans ses discussions au sujet des compagnies d'encaissement de chèque, Caskey demande des contrôles de prix qui empêchent aux compagnies de charger des frais bien au-dessus de la moyenne. Dans son optique, si ces plafonds étaient rigoureusement exécutés, cela empêcherait les encaisseurs de chèque sans scrupule d'exploiter les consommateurs simplistes ou ceux ayant peu d'alternatives en source de crédit.[180] Les plafonds de prix dans la loi sur la cession de droit au remboursement en matière d'impôt sont conçus pour réaliser cet objectif.

Il y a un besoin de réflection plus élaborée sur le rôle des plafonds de taux d'intérêt. Comme ils prennent différents aspects tels que: un taux unique, des plafonds gradués comme il en existait sous l'ancienne Loi Fédérale des Petits Prêts ou des plafonds à différents taux pour différents secteurs de risque[181], il serait dangereux de trop généraliser par rapport à leurs effets. S'il est vrai que les plafonds de taux d'intérêt peuvent empêcher certains individus à faible revenu d'obtenir du crédit, alors il est nécessaire d'évaluer la magnitude de ces effets. Si plusieurs de ces consommateurs étaient sujets à la rationalité bornée comme il a été préalablement mentionné dans cet ouvrage, alors nous considérerions de telles restrictions désirables comme le dévoilement d'information pourrait ne pas être une méthode efficace de protection du consommateur contre les risques du crédit. Même si ces plafonds excluaient une minorité de preneurs de risques rationnels, l'interdiction serait encore désirable à cause d'autres raisons telles que l'impact potentiel sur la famille du débiteur en cas de défaut (les externalités).[182] Si nous nous attendions à quelque forme illégale de prêts à cause des plafonds, alors il aurait été nécessaire de fournir une estimation quelconque de ce marché illégal et indiquer les possibilités d'une exécution efficace.

La longue histoire des plafonds de taux d'intérêt a incité certains économistes à chercher plus profondément les fondements des plafonds de taux d'intérêt. Eric Posner prétend que le système de bien-être social pourrait créer un risque moral avec les individus qui seraient tentés d'assumer trop de dettes sachant qu'ils seront protégés des conséquences de défaut de paiement par le système du bien-être social. Les plafonds de taux d'intérêt empêchent aux individus de le faire en limitant l'extension de crédit à haut risque aux pauvres.[183] Eric Glaeser and Jose Scheinkman prétendent que la meilleure explication pour les plafonds de taux d'intérêt est qu'ils sont une forme moins raffinée d'assurance sociale. Les gens s'assurent contre la possibilité de chocs de revenu et contre la nécessité d'emprunter pendant les mauvais temps en s'assurant que les taux d'intérêt seront bas au moment où ils auront besoin d'emprunter. Cette théorie assume que ces individus n'ont pas d'autres moyens de s'assurer. Glaeser et Scheinkman prétendent également que les lois usuraires sont plus strictes dans les périodes d'inégalité de fortune.[184]

Les commentaires précédents suggèrent que les plafonds de taux d'intérêt peuvent bien jouer un rôle dans la politique de la protection du consommateur mais qu'il est important de penser soigneusement non seulement aux objectifs mais aussi à la forme des plafonds de taux d'intérêt par rapport aux différents marchés. Il y a peut-être un argument convaincant qui pourrait être présenté afin de justifier les plafonds de taux d'intérêt comme une méthode de protection contre les taux excessifs mais non pas comme une façon de reconsidérer les taux normaux du marché.

7. L'attribution de permis et autres contrôles au départ

Au Canada, il est commun pour la législature provinciale d'établir une législation d'industrie spécifique. C'est généralement, un système d'octroi de licences ajouté, aux exigences de dévoilement, au versement d'une caution, à des obligations spécifiques et à un mécanisme pour régler les disputes. Un développement plus récent dans quelques provinces encourage l'auto réglementation de l'industrie et la délégation des pouvoirs réglementaires aux industries responsables et aux organismes industriels.[185]

La législation provinciale au Canada adopte deux genres de licenciement par rapport aux professionnels opérant dans l'octroi de crédit. La forme la plus courante exige que le fournisseur réussisse un examen d'intégrité et de probité financière afin d'obtenir une licence et peut exiger également un bond de cautionnement. Les exemples de ce genre de licenciement incluent: la vente directe[186], concessionnaire d'automobiles[187], les prêteurs d'argent[188], les agences de vérification de crédit[189], les courtiers de prêts[190] et les agents de collection[191]. L'autre forme est l'enregistrement qui exige simplement qu'une entreprise engagée dans une industrie spécifique s'enregistre au ministère approprié, sans recherche préliminaire sur la probité financière et l'intégrité. Le remboursement en matière d'impôt en est un exemple où l'escompteur doit s'enregistrer auprès de Revenu Canada.

L'octroi de licence a une importance distributionnelle au niveau du crédit de consommation parce qu'il protégerait ceux qui sont les vulnérables. Les avantages les plus importants de l'octroi de licence en tant que mécanisme pour attaquer les pratiques commerciales injustes sont: (1) Comme l'octroi de licence est préliminaire, il encourage la prévention au lieu de la guérison, Ceci prend une importance capitale quand les coûts des déboires du consommateur sont élevés. (2) L'octroi de licence compense pour les coûts d'information, de surveillance et d'exécution potentiellement élevés auxquels font face les consommateurs par rapport aux pratiques commerciales injustes.(3) L'octroi de licence peut avoir un impact distributionnel progressif en bénéficiant aux consommateurs les moins renseignés ou capables d'assumer leur droits et aux consommateurs les plus vulnérables aux opérateurs sans scrupules. (4) l'octroi de licence peut créer ou stimuler la confiance du consommateur dans un marché bien qu'il soit difficile de mesurer la valeur incorporelle de la confiance de ce consommateur. (5) L'octroi de licence peut être utilisé pour fournir des informations valables au sujet des habitudes du marché, par exemple l'utilisation de termes particuliers dans un contrat. Cela peut fournir également un schéma de travail pour la surveillance continue des pratiques de la place du marché, établissement des standards de transaction et des mécanismes de résolution de plaintes. (6) cela peut être utilisé pour persuader les marchands de ne pas adopter de pratiques que plusieurs considèrent indésirables mais qui ne sont pas illégales.

Il y a des désavantages potentiels au principe de l'octroi de licence. (1) A moins que les pratiques déloyales soient endémiques au marché, l'octroi de licence devient une avenue trop exhaustive parce que tous les opérateurs du marché doivent être licenciés. (2) Il peut y avoir des coûts administratifs exorbitants associés au programme d'octroi de licence. (3)L'octroi de crédit attaque les licenciés et non les pratiques injustes. Ce n'est pas problématique s' il y a une corrélation entre les non licenciés et les pratiques injustes. (4) Les coûts de licenciement du marché entier épuiseraient les ressources d'un programme d'application bien adapté contre les pratiques injustes. (5) Les coûts et les contraintes de procédures (exigences de la loi administrative) engagés dans la préparation d'une poursuite de licenciement peuvent réduire son efficacité à décourager les commerçants sans scrupules. (6) L'octroi de licence peut donner un signal de qualité trompeur ou réduire les avantages du consommateur s'il est permis aux fournisseurs d'exploiter l'enseigne:"Licencié par le Gouvernement".

(7) La nature drastique du remède par l'octroi de licence qui aura le pouvoir de révoquer les droits de commerce d'un individu ainsi que les coûts de préparation d'une poursuite pour licenciement signifient que cela ne serait utilisé que dans les cas les plus flagrants. Cela suppose le besoin d'une variété de sanctions à l'intérieur d'un régime de réglementation. (8) Les standards élargis des régimes de licenciement pourraient être utiles à sélectionner ceux qui sont peu adaptés au commerce mais moins utiles à sélectionner ceux qui pourraient potentiellement s'engager dans les transactions injustes. (9) Les tribunaux pourraient refuser d'imposer des sanctions sévères pour les transactions non licenciées, dans lequel cas , les entreprises marginales ayant des coûts d'accès et de sortie peu élevés et une probabilité de repérage très faible à cause des ressources limitées de gouvernement trouveraient économiquement appréciable de ne pas obtenir de licence.(10) Le responsable des permis pourrait être accaparé par l'industrie ou par des segments de l'industrie, ce qui ferait du régime de licenciement un moyen de promouvoir l'industrie au lieu de promouvoir les intérêts du consommateur.

Le **licenciement négatif** est une approche qui a pour but d'éviter les coûts d'opération d'un programme de licenciement positif pour l'industrie toute entière. Le licenciement négatif permet de commercer dans le marché sans nécessairement obtenir une licence au préalable. Les commerçants seraient affectés uniquement par les contrôles s'ils se comportaient d'une manière contraire aux standards établis dans la législation. Ils seraient avertis, ou sujets à l'interdiction de commercer dans le marché. C'est la technique appliquée envers les courtiers en immobilier du Royaume Uni. En appliquant ce modèle, les ressources pourraient être concentrées sur les commerçants injustes.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité d'un programme de licenciement destiné à protéger les consommateurs les plus vulnérables au Canada étant donné la quantité inadéquate de données publiques et les études empiriques des régimes de licenciement du consommateur. La protection existante et les coûts réduits pour poursuivre les commerçants non licenciés doivent être pesés contre le fait qu'il est peu probable que les hommes d'affaire sans scrupules deviennent licenciés. En addition, la réduction des ressources commises à la protection du consommateur soulève la question de l'habilité du gouvernement à utiliser ces régimes en tant que méthode efficace pour fournir une information publique fiable et continue dans les pratiques du marché.

8. Les Interdictions

Les interdictions seraient justifiables par rapport aux pratiques associées à un haut niveau de fraude (i.e vente par recommandation) ou à une forme de "mains liées". Dans toute décision sujette à éliminer une pratique il serait prudent d'estimer l'importance de tout marché informel qui émergerait et envisager s'il y avait des institutions alternatives qui pourraient se former afin de se substituer à la pratique. Les interdictions pourraient être préférables à l'octroi de licence, s'il n'y a pas assez de ressources pour financer adéquatement le procédé de l'octroi de licence, et qu'il y a un haut niveau de pertes pour les consommateurs. Les interdictions envoient un signal clair aux fournisseurs et aux consommateurs et réduisent les coûts d'exécution par rapport aux pratiques défendues. L'un des rôles intéressants des interdictions serait de pousser les institutions actuelles à rencontrer les besoins du consommateur. Par exemple, on prétend que l'interdiction de charger des frais pour encaisser les chèques de gouvernement au Québec a créé une plus grande pression sur les institutions financières pour encaisser ces chèques.

9. La législation sur les droits de la personne

La législation des droits de la personne a modifié la règle du Common Law qui permettait aux individus de décider arbitrairement avec qui ils contracteraient. Il y a deux formes de discrimination reconnues dans la loi Canadienne; directe et indirecte. La première est la plus explicite et reconnaît la discrimination quand deux individus, se retrouvant dans la même situation, sont traités d'une manière inégale à cause d'une caractéristique non pertinente comme la race. La deuxième forme de discrimination est décrite en tant que discrimination indirecte, discrimination constructive, ou discrimination à répercussion négative[192]. C'est une description de la situation dans laquelle une institution utilise des critères faciaux neutres qui ont une répercussion négative sur les groupes protégés par la législation des droits de la personne. Un exemple récent par rapport à l'allocation de crédit se retrouve dans la décision des tribunaux des droits de la personne en Ontario qui dit que l'utilisation du ratio de 30% du revenu au loyer en tant que mode de sélection des locateurs, contrevenait au Code des droits de la personne de l'Ontario, étant donné que ce critère avait une répercussion négative disproportionnée par rapport aux groupes protégés sous le Code tels que les parents femmes seules, ceux recevant l'assistance gouvernementale, les immigrants récents et les minorités visibles.[193] Les tribunaux ont trouvé également que les locateurs n'ont pu prouver que l'utilisation du ratio de loyer au revenu était raisonnable puisqu'ils ne pouvaient démontrer que l'utilisation d'un ratio de loyer au revenu réduisait les incidences de défauts que subissaient les locateurs.

Par rapport à cette décision, plusieurs points valent la peine d'être notés. Tout d'abord, ce cas a une signification pour les institutions financières qui utilisent le système de pointage de crédit en tant que mode de sélection pour octroyer du crédit. On pourrait soulever la discussion à savoir que des systèmes apparemment neutres peuvent avoir une répercussion négative sur les groupes protégés. Le pointage de crédit est apparemment une méthode neutre de discriminer légalement parmi les postulants de crédit potentiels. Cependant, ces modes de sélection peuvent inclure des critères de discrimination subtils tels que l'accession à la propriété, qui pourrait discriminer contre les postulants de minorité qui se pensent obligés de déménager fréquemment afin de progresser économiquement. Plus généralement, on prétend que les caractéristiques jugées désirables dans un système de pointage de crédit seraient basées sur des données historiques, avec un potentiel d'inertie intrinsèque contre des groupes de postulants également dignes de crédit et différents.[194] On croit peut-être que les systèmes de pointage de crédit sont une méthode objective d'évaluation du risque, ainsi le Bureau des Affaires commerciales loyales prétend que "dans un marché compétitif, il serait extrêmement difficile de discriminer systématiquement contre les gens sur une base d'origine ethnique en évaluant les risques de crédit, l'accès au crédit étant calculé en utilisant une méthode de plus en plus sophistiquée d'évaluation de risques".[195] Malgré tout, c'est évident qu'aux Etats-Unis la neutralité des systèmes de pointage de crédit fait sujet de discussions récentes au niveau de la persistance de la discrimination dans les secteurs tels que les prêts hypothécaires. Les prêteurs tels que Fanny Mae qui prêtent aux consommateurs de faible revenu ont essayé de surmonter les critiques de ces systèmes.

Un second point qui émerge du cas de "Kearney" est jusqu'à quel point, nonobstant l'objectivité apparente des ratios du loyer au revenu, les locateurs et leurs agents ont exercé une discrétion considérable dans leurs décisions de louer étant donné que plusieurs individus payaient, en fait plus de 30% de leur revenu, en loyer. Les tribunaux ont accepté les évidences d'experts qui montraient qu'il y avait des mythes au sujet des pauvres et de ceux sous assistance publique, par exemple, qu'ils déménageaient souvent , qu'ils étaient incapables d'administrer leur argent et qu'ils étaient des locataires destructifs. Ces mythes affectent les attitudes publiques envers les pauvres. La neutralité et

l'objectivité apparente des critères du" loyer au revenu" pourrait être utilisé fréquemment pour justifier une prise de décision discrétionnaire basée sur des stéréotypes discriminatoires. Ceci souligne le fait que le traitement des problèmes des consommateurs vulnérables doit absolument traiter la manière dont ces groupes sont représentés dans la société.

Les porte-parole des institutions financières disent parfois qu'ils ne font pas de discrimination parce qu'ils agissent en fonction des critères de marché objectifs pour déterminer les questions d'accès et qu'ils seraient fous de tourner le dos aux consommateurs dignes de crédit. Cependant la question n'est pas aussi simple. Il est fort possible que les cadres supérieurs des banques soient décidés à servir les communautés pauvres, en partie , parce que l'image publique de la banque aurait souffert durant les dernières années. Cependant, dans la mesure où il y a une discrétion significative aux niveaux des succursales, le genre d'attitudes générales publiques dont on a eu l'évidence dans la cause de Kearney pourrait encore avoir un impact. Comme toutes les banques sont susceptibles d'avoir les mêmes politiques et les mêmes pratiques, nous ne sommes pas sûrs qu'il y ait beaucoup de compétition autour du sujet où la possibilité de nouveaux arrivants du marché à un niveau tel qu'il profiterait de ce marché que l'on ne sert pas. [196]Finalement, la cause de Kearney encourage les réflections sur la place de la discrimination économique dans les modèles de droit de la personne. La législation de droit de la personne protège les individus non pas parce qu'ils sont pauvres mais parce qu'ils font partie d'un groupe protégé par le Code de droit de la personne. La pauvreté n'a jamais été traditionnellement assimilée à des caractéristiques personnelles (noter les provisions du droit de la personne du Québec) relativement inchangeables, une caractéristique que l'on associe à la protection des droits de la personne, mais, la Commission Canadienne Des Droits de la Personne a indiqué la possibilité d'ajouter " position sociale" aux sujets énumérés dans le Code Fédéral des Droits de la Personne.

Il y a des limitations à une approche des droits de la personne par rapport aux questions d'allocation de crédit. Les cas d'impact disparates sont relativement complexes, impliquant des grandes quantités d'analyses de statistiques qui relèvent souvent du domaine privé. Aux Etats-Unis, l'existence de la loi sur le dévoilement de prêts hypothécaires résidentiels, qui exige que les institutions financières recueillent des données sur la race des prêteurs de résidence, a permis une meilleure surveillance et une meilleure exécution contre les discriminations d'emprunt hypothécaire. Une approche des droits de la personne aborde indirectement seulement le problème de discrimination économique et de l'inégalité, et pourrait avoir l'effet pervers de renforcer l'exclusion économique arbitraire par rapport aux groupes non protégés par le Code. Ces groupes exclus de la protection pourraient rester sous l'impression qu'il faut appartenir à des "groupes d'intérêts particuliers" afin d'obtenir une protection. Traiter de l'inégalité dans la consommation demanderait une base plus élargie que celle qu'on retrouve actuellement dans la loi sur la discrimination. Cette perception a stimulé d'autres stratégies telles que le modèle d'action affirmative modifié de la loi sur le ré-investissement de la communauté aux Etats-Unis et les conceptions du "renforcement du pouvoir de la communauté".Cette dernière approche met l'accent sur le déclin des opportunités et la croissance de l'insécurité des segments importants de la population et questionne si jamais les institutions existantes arriveront à accommoder ceux qui sont en proie à l'exclusion et à la discrimination. Cette approche propose le développement d'institutions locales contrôlées par la communauté qui serviraient ceux qui sont en marge de la société.

V: L'éventail des choix

La section précédente s'est concentrée sur la réglementation en tant que méthode pour augmenter la prise de décision informée et pour protéger les consommateurs contre des pratiques nuisibles. Dans cette section, la partie 1 considère les développements institutionnels qui pourraient réduire, d'une part, le besoin de dépendre du crédit dispendieux et l'existence de l'exclusion financière et d'autre part, faciliter la capacité d'épargner parmi les consommateurs vulnérables.

1. Le service bancaire essentiel

Le livre blanc sur les services financiers propose que les banques puissent offrir un compte en banque standard peu coûteux qui fournirait 12 transactions par mois pour une somme nominale de $3.00 à $4.00. Pour s'assurer que les consommateurs soient au courant de cette option, elles s'engageraient à afficher l'information de ce compte standard à toutes les succursales. On espère, qu'en conjonction avec la législation de l'accès aux comptes en banque, que ces initiatives encourageront les individus qui n'ont pas de compte en banque d'accéder au courant de financement principal.[197] Le Livre Blanc demandera également que les institutions Fédérales majeures de dépôt fassent un rapport des initiatives qu'elles ont prises pour faciliter l'accès des individus à faible revenu par des énoncés de responsabilité annuels. Les banques devront fournir un avertissement de fermeture de succursales de quatre mois aux consommateurs et il y a la possibilité que l'agence financière de consommation nouvellement créée puisse convenir d'une consultation entre la banque, la communauté et les groupes de consommateurs.

Il pourrait y avoir des questions quant à l'efficacité potentielle du service bancaire essentiel. D'abord, il serait nécessaire de vendre l'idée agressivement afin de défaire l'image des banques parmi certains groupes. Par exemple, certains groupes doutent des banques parce qu'elles sont perçues comme étant intimidantes ou hostiles aux individus à faible revenu.[198] L'initiative pourrait ne pas être bien vue par ceux qui utilisent les postes de services d'encaissement de chèque à cause de la facilité des heures d'ouverture. On ne peut échanger un chèque à une machine de caisse automatique. Deuxièmement, l'évidence suggère qu'il y a assez de discrétion exercée par les branches individuelles dans les procédures d'ouverture de compte et d'encaissement de chèque. Une recherche effectuée par les vérificateurs de l'implémentation volontaire du Code des banques sur l'encaissement de chèque et l'ouverture de compte en banque, indiquait que certaines succursales exigeaient que les individus prennent un rendez-vous à une date ultérieure afin d'ouvrir un compte, tandis que d'autres exigeaient une vérification de crédit et d'autres retenaient les chèques de gouvernement pour une longue période de temps.[199]

Bien que les cadres supérieurs des banques soient enclins à servir les consommateurs à faible revenu, il semble avoir un problème de surveillance du problème à l'intérieur des banques par rapport aux provisions d'accès. C'est un problème de bureaucratie bien connu et il pourrait s'avérer nécessaire de s'assurer que les employés de première ligne assurent la conformité. Si, par exemple, les employés d'une banque sont évalués à partir du nombre de comptes de haute valeur qu'ils apportent à une banque ou des services supplémentaires qu'ils vendent (i.e. les REER), alors il sera difficile de s'assurer d'un bon service pour les clients ayant des petits dépôts et des besoins bancaires limités. Il y a également la question d'impact des stimulations de carrières à l'intérieur des banques au sujet de la volonté des

employés à développer une connaissance de communautés à faible revenu et d'autres groupes désavantagés. Il est probablement vrai qu'une des conséquences de la loi du ré-investissement de la communauté aux Etats-Unis est qu'elle a obligé les banques à développer l'information et à penser d'une manière créatrice afin de rencontrer les besoins des groupes désavantagés. Même quand la loi a échoué dans son objectif immédiat, elle a réussi quand même à obliger les banques à penser à leur rôle dans la communauté et à façonner l'opinion publique sur la contribution des banques.

Ces commentaires ne tentent pas de nier la valeur du service bancaire essentiel. Ils suggèrent par contre qu'il ne s'agit pas d'une cure universelle et qu'il convient de donner une attention particulière à la manière d'implémentation. Tout au moins, cela suggère que les règles détaillées de démarcation très nette en relation au sujet de retenue de chèques, soient clairement affichées dans les succursales et les autres institutions. Le dévoilement à l'intérieur des banques n'aura peut-être pas un grand impact puisqu'il s'agit d'encourager les gens à pénétrer les banques. Edward Rubin a suggéré des idées plus radicales telles que permettre aux supermarchés locaux d'agir en tant que localité de branche des banques ou qu'il leur soit permis d'agir en tant qu'institution de dépôt. La disponibilité de tels services pourrait conférer un avantage compétitif et créer des stimulants à la création de tels services à marge de profit raisonnable.[200]

2. Les coopératives de crédit

Les coopératives de crédit sont des sociétés sans but lucratif incorporées au provincial dont les membres en sont propriétaires. Elles fournissent des services financiers à 33% de la population adulte. [201] Le but initial des coopératives de crédit était d'éviter les problèmes usuraires pour les consommateurs à faible revenu et de fournir un mécanisme permettant aux individus de développer une capacité d'épargner. Il y a couramment 898 coopératives de crédit indépendantes dans le Canada Anglais comptant plus de 4.5 millions de membres et des actifs de $49 milliards. Au Québec, le Mouvement des Caisses Desjardins opère le plus grand réseau de caisses populaires avec plus de 1300 succursales à travers la Province, des actifs de $71 milliards et plus de 5 millions de membres.[202]

Il y a énormément de variétés parmi les coopératives de crédit du Canada Anglais à la fois en termes de grandeur et de base organisationnelle. Il y a aussi des variations régionales avec la Colombie-Britannique ayant le plus grand mouvement de coopératives du Canada Anglais[203], et l'Ontario opérant un plus petit mouvement. Il y a des provinces où les coopératives de crédit sont les seules à servir la communauté.

Statistiques de coopératives de crédit canadiennes 1997

Province	Epargnes($M)	Prêts ($M)	Actifs ($M)	Coopératives de crédit	Localités	Membres
CB	17,858	17,087	20,044	96	330	1,419,314
Alberta	4,327	3,603	4,734	85	178	449
Sask.	5,532	4,307	6,163	161	341	552,285

Manitoba	4,029	3,553	4,42	73	161	376
Ontario	7,831	6,801	8,543	327	628	1,004,798
Nouv B'wick	433	396	488	27	34	77,8
NouvEcosse	752	610	817	65	92	162,351
IPE	259	228	293	10	13	33,893
Terre Neuve/Labr	284	246	296	16	32	33,893
Total	41,782	37,256	46,718	873	1,835	4,178,656

Source: Centrale de coopérative de crédit du Canada

Certaines coopératives de crédit sont ouvertes au public, tandis que d'autres sont organisées autour d'unions, de compagnies ou des communautés. Toronto, par exemple, a une grande quantité de coopératives de crédit ethniques. Chacune des coopératives a ses propres droits d'adhésion et ses politiques de prêts établies par leur conseil d'administration respectif.

Plusieurs coopératives de crédit se présentent en tant qu'alternative aux grandes banques.[204] Il y a des variations considérables parmi les coopératives de crédit par rapport à leur rôle dans le développement économique de la communauté et leur volonté d'établir des succursales dans les zones urbaines de faible revenu. Il m'a été suggéré que les conditions d'adhésion de $50 à $75 ne les rendaient pas attrayants aux yeux des consommateurs vulnérables. On observe également que la plupart des membres de coopératives de crédit sont des individus plus âgés d'où le besoin de les rendre plus attrayants aux jeunes consommateurs. Il faut remarquer que quoique la Colombie-Britannique ait le plus grand pourcentage de membres de coopératives de crédit du Canada Anglais, elle a également le plus grand nombre d'individus n'ayant pas accès à une institution financière et le plus grand nombre d'unités d'encaissement de chèque par tête d'habitant.

Le livre blanc sur les services financiers envisage un plus grand rôle national pour les coopératives de crédit en tant que compétiteurs des banques, mais il n'est pas clair qu'une telle initiative sera supportée par les membres de la coopérative qui pourraient considérer ceci comme des pressions exercées sur les coopératives pour devenir semblables aux banques.

Au Québec le Mouvement Desjardins fournit une gamme complète de services financiers (activités bancaires, assurance, courtage de valeurs) par l'entremise des Caisses populaires. C'est la huitième plus large institution financière au Canada, le plus grand employeur privé du Québec, très souvent un partenaire du gouvernement dans les projets de développement économique dans la communauté et possède un système de vérification social qui surveille les questions concernant le ré-investissement dans la communauté. On prétend que le large réseau de caisses à travers le Québec et ses exigences d'identification plus généreuses ont exclus moins de consommateurs. On prétend également que l'interdiction de charger des frais pour encaissement de chèques gouvernementaux a ralenti la croissance des compagnies d'encaissement de chèque, créant une plus grande demande des consommateurs afin que les fournisseurs financiers principaux fournissent ce service.[205]

3. Le virement automatique[206]

L'utilisation de virement automatique des chèques du gouvernement a des implications par rapport à la provision des facilités bancaires pour les consommateurs vulnérables. Le virement automatique exige d'un individu qui dépend de tels chèques d'avoir un compte dans une institution financière. On utilise de plus en plus le virement automatique pour les transferts du gouvernement et l'Alberta a adopté le virement automatique obligatoire pour les paiements de bien-être social. Les virements automatiques créent des stimulants pour les banques par rapport au développement de formes facilement disponibles pour l'identification des consommateurs et les procédures d'ouverture de compte en plus de comporter des bénéfices potentiels autant pour les consommateurs que pour les institutions financières.[207]

4. Le rôle des institutions communautaires

Il y a plusieurs institutions communautaires et groupes au Canada qui se penchent sur les questions d'accès et de facilités bancaires. [208] PEACH (Promouvoir l'action économique et la santé de la communauté) en est un exemple. C'est un groupe de la région de Jane Finch à Toronto qui a travaillé avec les banques pour fournir des informations bancaires à la communauté et pour sensibiliser les banques aux problèmes auxquels font face les consommateurs à faible revenu. "PEACH" a eu plus ou moins de succès à réduire les refus de service et son travail a valu à la communauté le titre de " Prix de Communauté qui a du coeur". Une conclusion clef de ce projet est qu'il est nécessaire de développer des relations entre banquiers et représentants de la communauté avant que des initiatives bancaires ne soient développées. Le groupe a agi en tant qu' "intermédiaire d'information " en communiquant des sujets concernant les politiques de banque envers la communauté. Ce serait un aspect important des politiques d'information efficaces.

Un autre modèle d'action communautaire est le "Four Corners Community Savings", situé à l'Est du centre-ville de Vancouver, l'un des quartiers les plus pauvres au Canada (moyenne du revenu familial $10,586, et un taux de pauvreté de 73.4%) Four Corners opère sous l'égide de la Corporation de Colombie-Britannique des Services Financiers de la Communauté, une création du gouvernement provincial, elle y obtient son financement initial et ses dépôts de garanties. Le Conseil National de Bien-être a évalué Four Corners dans le rapport de 1998 Banking and Poor People: Talk is Cheap, il concluait que les opinions sur le succès de "Four Corners" étaient mélangées. Certains le considèrent une expérience coûteuse qui ne réussira probablement pas à cause de son déficit accumulé de $813,000. Bien qu'il ait eu des dépôts de $4.65 millions, on attribue la raison du déficit au grand nombre de petits comptes sur lesquels on ne prélève pas de charges. D'autres suggèrent qu'il n'y ait pas eu assez de participation de la communauté dans l'administration de la banque. D'un autre coté, elle a attiré un montant substantiel d'affaires à partir des résidents et a réduit le nombre d'agressions et de vols de chèques de bien-être social.

Aux États-Unis, la loi sur le ré-investissement de la communauté exige que- les banques rencontrent " les besoins de crédit de toute sa communauté, y compris les voisinages à moyen et faible revenu, conformément à la bonne opération d'une banque. Le "Federal Reserve Board" a développé des mesures pour évaluer la performance des banques à rencontrer les besoins de communautés à faible revenu et ces données sont disponibles au public. Les innovations dans le modèle de loi sur le ré-investissement de la communauté incluent l'investissement des banques dans les fonds de capital-risque

de la communauté. La plupart des analyses de la loi dans les documents de politique publique Canadienne (MacKay Task force, White paper) ont été plutôt limitées, bien qu'il soit clair que la notion d'égalité d'accès et d'opportunité qui sont des aspects importants de la loi Américaine, soit également pertinente au Canada.[209] Le Livre Blanc le reconnaît en indiquant que l'autorité des services financiers proposés devra surveiller le rôle des banques qui servent la communauté.

5. Prêts à courts termes pour produits de première nécessité

Le rapport d'or sur la clochardise pousse le développement de "banques de loyer" qui fournit une assistance une fois pour couvrir un problème d'arrérage à court terme. La ville de Toronto expérimente actuellement un projet pilote de banque de loyer. Peut-être qu'une extension de ce modèle de banque s'adapterait à d'autres nécessités et agirait à toutes fins pratiques comme substitut aux prêts de remise au jour de paye. Dans l'État du Wisconsin, la législature a créé un fond pour prêt d'accès au travail. L'idée est de permettre aux postulants éligibles d'emprunter $1,600 sans frais d'intérêt à condition que le prêt leur permette de garder ou de trouver un emploi et qu'il soit utilisé pour répondre à une crise financière discrète et immédiate.[210]

6. Orientation et éducation

Ces sujets sont évidemment d'importance et plusieurs institutions sont impliquées dans ce projet. On ne saurait nier l'importance de l'éducation et de l'orientation. Cependant, l'introduction de l'orientation obligatoire dans le processus de la faillite indique qu'il y a une mésentente substantielle au sujet de la nature, des objectifs et des valeurs de l'orientation.[211] Les découvertes sur la rationalité bornée indiquent qu'il y a des limites à l'influence de l'orientation sur le procédé de prise de décision. Cependant, l'augmentation de l'intérêt pour l'orientation suggère qu'une analyse systématique de la question serait utile.

VI: Conclusion

Les institutions considérées dans ce document présentent à la fois des avantages et également des coûts pour les consommateurs. Les avantages sont qu'elles peuvent rencontrer les besoins de certains groupes de consommateurs pour des prêts à court terme et étendre la possibilité de crédit aux individus qui auraient pu ne pas en recevoir du secteur de financement principal. Il y a cependant des coûts. Ce sont: le paiement d'un prix initial très élevé pour ces services, le danger de coûts de refinancement et de reconduction très dispendieux et la possibilité d'être assujettie à des coûts de collection et des pratiques de repossession. Certains pourraient être sujets à des pratiques de ventes frauduleuses et malhonnêtes. Comme les consommateurs qui utilisent ces services sont choisis principalement du groupe de faible revenu, l'abus qu'ils subissent peut être important même si le montant en question ne paraît pas substantiel aux consommateurs plus fortunés. Quand on utilise le secteur de financement alternatif pour se procurer les nécessités de la vie, ce désavantage peut être perçu comme une forme de taxation régressive. Il y a un aspect ironique au fait que des compagnies citées au marché de la bourse et engagées dans les emprunts en dehors du taux de prime aux Etats-Unis représentent des investissements très profitables quand ceux qui investissent au marché de la bourse (en général des individus aisés) profitent des prix élevés qui sont chargés aux consommateurs de faible revenu. Le monde du secteur de finance alternatif n'est plus uniquement aux petits opérateurs que décrit David Caplovitz dans "Le pauvre paie plus", malgré tout, les défis de l'ordre public demeurent les mêmes: tenter de s'assurer que les besoins des consommateurs vulnérables se rencontrent d'une manière moins coûteuse, de réglementer les pratiques abusives efficacement, et de s'assurer que les individus du secteur financier alternatif reçoivent en matière de protection du consommateur un barème égal à celui des consommateurs de revenu moyen.

Notes de fin d'ouvrage

1 Voir par exemple Rolf Nugent, Le problème de l'usure(1941)8 Droits et problèmes contemporains 3 où il décrit l'immense demande pour les petits prêts aux salariés au début du vingtième siècle aux Etats-Unis et le développement des lois de petits prêts qui suivit. Il est à noter les « garçons du 5 pour 6 » qui donneraient à un salarié $5 le lundi pour être repayés $6 le vendredi du jour de paye. Cela représente un taux annuel en pourcentage (TAP) de plus de 1000 pour cent. Voir Jackson Collins « Evasion et évitement des lois usuraires » (1941)8 Droits et problèmes contemporains 54 et 55 et voir généralement Symposium, « Combattre le prêteur usuraire »(1941) 8 Droits et problèmes contemporains 1-205.

2 Voir Le Comité spécial mixte du Sénat et la Chambre des Communes sur le crédit au consommateur et le coût de la vie. Rapport sur le crédit du consommateur(1967) (Croll/Bashford Report) au 3.

3 Caplovitz soutient que le pauvre ne devrait pas être considéré simplement comme un travailleur exploité mais également comme un consommateur exploité. Il a identifié plusieurs raisons qui font que le pauvre paye plus. L'importance des ventes trompeuses et frauduleuses, les méthodes de collections dans les quartiers à faible revenu ; le fait que les coûts du fournisseur soient plus élevés dans ce marché ; les coûts de transport ; habitudes et routines qui peuvent empêcher des individus à magasiner en dehors de leur quartier.

4 Voir l'Organisation nationale anti-pauvreté « Poverty Statistics at a glance » (http://www.napo-onap.ca/nf-glanc.htm)

5 Daniel Treffler commente dans une récente publication de *Options Politiques* que « depuis son plafonnement des années 1970, les salaires d'hommes de moins de 25 ans ont diminué de 30 % » et qu'en plus « les fraîchement gradués d'études secondaires ont gagné plus en 1968 que les fraîchement gradués universitaires aujourd'hui. Qui plus est, la dispersion des salaires parmi les jeunes est de beaucoup plus importante aujourd'hui qu'elle ne l'était durant l'été de l'amour. Voir D.Treffler, « Does Canada need a productivity budget ? »(1999) Options politiques juillet et août 71.

6 Voir M Omstein « Income and Rent : Seeking groups and Access to Rental Accomodation Restricted by Income Criteria » (non publié, en filière chez l'auteur) cité dans « In the Matter of Ontario Human Rights Commission and Dan Kearny Décision de la Commission d'Enquête No :98-021 disponible au (http://www.web.net/ocrt/dec22ohrc.htm)

7 Conseil Canadien sur le Développement Social, Indice de sécurité personnelle (1999) à 11.Le niveau record cité par la Banque du Canada peut se trouver dans « Developments in the balance sheet of the household sector over the past two decades » (1992) Revue de la Banque du Canada 3 au 12.

8 Je dois une reconnaissance à Philip Halliday et Statistique Canada pour m'avoir fourni les ratios de dette au revenu pour l'année 1984.

9 Voir G.B. Canner, A.B. Kennickel et Charles Luckett, « Household Sector Borrowing and The Burden of Debt »(1995) Federal reserve bulletin 324 à 334.

10 Conseil Canadien sur le Développement Social, Indice de sécurité personnelle, supra note 7 à 11. Données fournies à l'auteur par le Bureau de la consommation basées sur les sources de Statistique Canada indiquent un taux d'épargne de 1.4% au premier quart de 1999, le plus bas taux d'épargne enregistré.

11 Ministère des Finances du Canada, La réforme du secteur des services financiers canadiens: Un cadre pour l'avenir (1999) à 48.

12 Voir Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien,*Changement, défis et possibilités* (Septembre,1998) au 162. L'estimé de 3% était basé sur une étude conduite au téléphone, ce qui sous estimerait le nombre de consommateurs non affiliés à une banque

13 Voir Promoting Economic Action and Community Health (PEACH) « The 1999 Research Report on Community Attitudes to Banking in the Jane-Finch community »(juin 1999) par Ruth Morris et Doret Phillips. (non publié, voir les filières de l'auteur)

14 Voir Les services bancaires et les pauvres: Parler ça ne coûte pas cher, Conseil national du bien-être social, au 13 citant une étude par Options consommateurs, Les Portes Closes (Montréal 17 juin 1998

15Voir Leonhardt, "Two Tier Marketing" Business week 17 mars 1997, 82-90 cité en G. Squires "Fringe Banking in Milwaukee" (prochain Urban Affairs review) au 21. Ce phénomène comporte des implications déterminantes pour la théorie de la protection du consommateur dans le sens que l'argument qui veut que le consommateur marginal protège d'autres consommateurs par ses habitudes de magasinage soigneux. Si les consommateurs marginaux sont séparés des autres consommateurs, alors, ils ne magasineront pas au même marché que les consommateurs infra marginaux.

16. Voir généralement James W.St. G. Walker, "Race, Rights and the Law in th Supreme Court of Canada: historical case studies" (The Osgoode Society for Canadian Legal History and Wilfrid Laurier University Press,1997)

17. Voir généralement G. Stromberg, Les fonds d'investissement et la protection du consommateur au Canada: Stratégies pour le millénaire, une étude préparée pour le Bureau de la consommation, Industrie Canada (1998)

18. Voir Conseil Canadien sur le Développement Social, Indice de sécurité personnelle, supra note 7 au 10.

19. Voir H. Tokunga, "The Use and Abuse of Consumer Credit: Application of psychological theory and research"(1993)Journal of Economic Psychology 14 à 284, cité dans R. Kerton "Les consommateurs et le secteur des services financiers" Volume1. Document de recherches préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien. Supra note 12.

20. Kerton id. au 11.

21. Voir S. Schwartz et L. Anderson, Analyse empirique d'un échantillon de canadiens sollicitant la protection de la loi de la faillite (Industrie Canada,1999); I. Ramsay, " Individual Bankruptcy: Preliminary Analysis from a Socio-Legal study"(1999) 37 Osgoode Hall L. J. (à venir).

22. Voir Abdul Rashid, Family Income Inequality 1970-1995, L'emploi et le revenu en perspective, hiver 1998. 12 Statistique Canada, Catalogue no.75-001-XPE où il note que l'inégalité dans le revenu familial, mesuré au coefficient de Gini, a augmenté de .352 en 1970 à .373 en 1995. L'auteur fait remarquer que sans les transferts gouvernementaux l'inégalité serait plus grande.

23. Les données fournies par e Bureau de la consommation / Statistique Canada indiquent qu'après taxes, les revenus de 20% des familles canadiennes du haut d'échelle sont tombés à 4.3% durant la période de 1989-97 pendant que les familles qui composent les 20% du bas ont souffert un déclin deux fois plus important (8.3%).

24. De 1989 à 1998 le crédit à la consommation a augmenté de 5.7% l'an pendant que le crédit d'hypothèque a augmenté de 6.7%(Statistique Canada, données fournies à l'auteur par le Bureau de la consommation).

25. R. Pollin, "Deeper in Debt: The Changing Financial Conditions of US Households"(1990) (Washington: Economic Policy Institute)

26. R. Berthoud and E. Kempson, (1992) Credit and Debt: Th PSI Report (London: Policy Studies Institute) à 64.

27. Voir "Ontario Government Addresses Consumer Complaints in 1996" http://www.ccr.gov.on.ca/mccr/240a_272.htm)

28. Les informations fournies par les agences d'orientation suggèrent que les individus sont très souvent ignorants du pouvoir des agences de collection et de leurs droits par rapport à ces agences.

29. Le texte central aux Etats-Unis est J. Caskey, Fringe Banking: Check Cashing outlets, pawn shops and the poor(New York:Russel Sage Foundation,1994). Voir également R. Swagler, J. Burton, J.K.Lewis,"The Alternative Financial Sector: An Overview" 7 Advancing the Consumer Interest: J.Burton, R.Swagler, J.K.Lewis, "The Alternative Financial Sector: Policy Implications for Poor Households"(1996) Consumer Interests Annual 279: J.Lewis, R. Swagler et J. Burton,"Low Income Consumers' Use of The Alternative Financial Sector"(1996) Consumer Interests Annual 271. Voir également M.Hudson, Merchants of Misery(1996).

30. Prêter en dehors du taux de prime fait référence à ceux qui ont un dossier de crédit souillé et aux débiteurs de haut risque. Voir i.e. Consumer Reports Poverty Inc. Juillet 1998 au 29 (décrivant les emprunts en dehors du taux de prime dans les hypothèques, les emprunts pour automobiles et le commerce de" louer avec option d'acheter".) Aux États-Unis les prêts en dehors du taux de prime ont compté pour 15% des prêts sur valeur nette d'une maison en 1997 et pour 14% des prêts pour voitures usagées.

31. Notre sondage indique que le nombre de prêteurs à gage listés au bottin téléphonique d'affaires de Toronto avait presque doublé de 1996 à 1999 et qu'une tendance semblable existait au Nord de l'Ontario.

32. Voir, par exemple Mackay v. Bank of Nova Scotia (1994) 20 O.R. (3D) 697.

33. Voir supra note 30.

34. Cela inclut l'industrie du louer avec option d'acheter et les institutions de prêts automobile en dehors du taux de prime.

35. Informations fournies par des fonctionnaires provinciaux de la Colombie-Britannique. Voir également "The Economist", 5 juin 1999 "Pay Dirt".

36. Consulter par exemple les pratiques soulignées par Stromberg dans ses discussions sur la réglementation de la vente des fonds mutuels plus haut en note 17.

37. Il est difficile de substantialiser cet énoncé, mais voyez la discussion au-dessous à la partie III,4

38. Ça c'est une longue histoire. Clarence Wassam Th Salary Loan Business in New York City (1908) a souligné les différentes techniques utilisées par les prêteurs de salaire pour essayer de se soustraire à la loi contre les usuriers.

39. J'exclus les locateurs, épiciers, propriétaires de taverne et ainsi de suite qui échangent de temps à autre des chèques pour ceux-là.

40. Basé sur une recherche aux répertoires d'affaires et ies pages jaunes.

41. Voir le 1998 Report on Form 10-K to the US Securities and Exchange Commission par Dollar Financial Group. Dollar prétend être le deuxième plus important réseau de magasins d'encaissement de chèques aux Etats-Unis et qu'en 1996 il a acquis National Money Mart, le plus grand fournisseur Canadien du marché.

42. Voir "Sondage de l'opinion publique sur le secteur des services financiers", par Les Associés de recherche Ekos Inc., document de recherche préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, Septembre 1998 au 25.

43. Voir PEACH (Promoting Economic Action and Community Health), Le rapport de recherches de 1999 sur les attitudes des communautés aux services bancaires dans la communauté de Jane-Finch par Ruth Morris et Doret Phillips au 3 (voir les filières de l'auteur).

44. Dollar Financial Group indique qu'en 1997, l'essentiel de son groupe de consommateurs était constitué d'individus âgés de 18 à 49 ans qui louent leurs maisons , ont un emploi, et jouissent d'un moyenne de revenu de $22,500. Basé sur le rapport interne de son opération canadienne, Dollar croit que la démographie de ses clients au Money Mart est semblable à celle des clients actuels de sa filiale américaine. L'étude prouve qu'approximativement 80% des clients de Money Mart ont un revenu annuel de moins de $30,000. Et que 75% ont moins de 35 ans d'âge.. Voir la note 41 au-dessus.

45. Id.

46. Id voir "Low Income Consumers: Use of the Alternative Financial Sector" (1996) 42 Consumer Interests Annual 271.

47. Le recensement de Dollar révèle que 65% des usagers ont un compte en banque.

48. Durant notre recherche sur les compagnies d'encaissement de chèque, il ne nous a pas paru avoir une différence de frais de service pour l'encaissement de chèque de paye ou les chèques du gouvernement. Il n'en est pas moins que nombre d'encaisseurs de chèque refusent d'encaisser les chèques personnels ou exigent une charge de service beaucoup plus importante. Plusieurs nous ont fait savoir qu'ils favorisaient les chèques de paye, tandis qu'une d'entre elles admet n'encaisser que les chèques du gouvernement.

49. Voir "The high Cost of Banking at the corner check casher: Check cashing outlet fees and Payday loans", Jean Ann Fox, Matt Gordon and Leslie Borja, Consumer Federation of America (Août 1997). L'étude récente de Squires au Milwaukee note que le coût pour un chèque de paye de $100 ou un chèque du gouvernement est entre $1.75 et $2.90. Voir " Fringe Banking in Milwaukee: The rise of check cashing businesses and the emergence of a two-tiered banking system"(1999) Urban Affairs Review.

50. Aux Etats-Unis, les compagnies utilisent les services d'une base de données comme Tele-Track qui prétend être la source centrale d'information sur les consommateurs en dehors du taux de prime et qui maintient des renseignements sur les défauts de paiements non corrigés et fournit également l'adresse actuelle ainsi que les renseignements d'emploi sur les consommateurs de taux en dehors de prime.

51. On décrit un compte en banque à transaction minimale comme ayant effectué 3 retraits, payé 4 factures et négocié 2 chèques. Voir (http://strategis.ic.gc.ca/SSG/caO111Oehtml)

52. Par exemple, New York applique un plafond de 1.4%. Caskey a découvert en 1991, que dans les Etats où il n'y avait pas de réglementation des services d'encaissement de chèque, la charge se situait entre 1.5% et 3% et la charge habituellement appliquée étant de 2%.

53. Voir Caskey au-dessus à la page 114.

54. Caskey supra Chapitre 6.

55. Lettre adressée à l'auteur par le président de Money Mart le 10 septembre 1999 (voir les filières de l'auteur) Les autorités émettant les permis au Colorado indiquent que la moyenne des avances est de $125. Voir Administrator of the Uniform Consumer Credit Note, 1998 Post Dated Check Cashers Supervised Lenders Annual Report <www.ago.state.co.us/uccc/annrep/pdannrep.htm>

56. "New Lenders with huge fees thrive on workers with debts" New York Times, 18 juin,1999.

57. Voir "Investors could cash in on growth in fringe banks" Denver Post 5/5/96.

58. Voir " Community West Bank Shares to Develop Consumer Loan Product Available through ACE Cash Express Stores" (http://biz.yahoo.com/prnews/990817/tx_ace_1.html) Communiqué de presse,17 août 99.Check into Cash, listé à l'échange NASDAC, est un joueur majeur de l'industrie. Ils ont débuté les opérations avec un magasin en 1993 et ont grandi jusqu'a 266 magasins en juin 1998 avec, pour les six mois terminés le 30 juin 1998, des revenus de 21.2 millions. Les provisions de mauvaises créances étaient de 5.3% des revenus. La compagnie indique avoir fermé 93.4% des transactions pendant la période des emprunts ou dans les 4 jours suivant cette période. De ces transactions, les prêts reportés comptent pour 11.5%.

59. Voir "Equity Analytics summary of Check into Cash IPO (souscrit par CIBC Oppenheimer) http://www.e-analytics.com/ipo/1998/july/chek.htm)

60. Voir Consumer Federation of America, "Bounced Checks: Billion Dollar Profits II" au 5.

61. Tel que rapporté dans "The Economist" supra. L'association Nationale des encaisseurs de chèque prétend que l'utilisateur moyen a un revenu personnel ou familial se situant dans les $20,000 à $25000 dans la basse échelle et de $35000 à $45000 de l'autre. La clientèle est loin d'être dans la ligne de pauvreté et se tient plutôt dans la classe moyenne autosuffisante américaine .Ils font référence à une étude de l'industrie indiquant que la durée moyenne de résidence est de 4,4 ans, et la moyenne de permanence de l'emploi est de presque 4 ans. Parmi ceux-là, 35.8% sont des propriétaires. National Association of Check Cashers " Freedom of Choice for Consumers: The Truth about Deffered Deposit Services- A reasoned response to the CFA's misrepresentation:, www.nacca.org/ddresponse.htm.

62. Lettre à l'auteur au-dessus de la note 54.Il n'est pas évident que les individus recensés se soient identifiés comme appartenant à ces catégories ou s'ils ont été classés par les chercheurs dans une échelle d'occupation reconnue comme l'échelle des occupations établie par Pineo-Porter-Mc Roberts.

63. Dans une étude conduite par son département de marketing, Money Mart découvrait que la raison la plus fréquente était:"pas vraiment de raison, un simple besoin d'espèce en plus pour quelques jours, représentait (42%), pendant que 29% disaient payer des factures en retard et l'urgence inattendue comptait 17%. Id

64. Voir New York Times supra. Note 55.

65. Voir note 63 au-dessus. Un fonctionnaire du gouvernement indiquait à l'auteur qu'il se pourrait qu'ils soient utilisés pour défrayer des dépenses dentaires inattendues dans une situation où l'individu aurait perdu son emploi et par le fait, les bénéfices d'un plan occupationnel. D'autres prétendent que les agences de collection suggèrent aux débiteurs d'obtenir un prêt de jour de paye pour régler une dette et qu'un nombre minime de prêts servirait au jeu ou à l'assuétude.

66. 1998 Post-Dated Check Cashers Supervised Lenders Annual Report 1998.
<www.ago.state.co.us/ucco/annrep/pdannrep.htm>

67. La Section 347 inclut une grande variété de charges sous le titre d'intérêt (ensemble de toutes les charges et dépenses qu'elles soient sous forme de frais, pénalité, amende, commission et autres charges semblables ou de dépenses.) et l'interprétation élargie que lui donne la Cour Suprême du Canada dans Garland vs Consumers Gas (1998) 3 SCR 112 amènerait les emprunts de remise au jour de paye à portée des intentions de la section.

68. (1998) 3 SCR 112

69. Pour une vision éclairée des différentes méthodes de calcul des taux d'intérêt voir E. Mayness, S. Pincus and C. Robinson, "Calculating Periodic Interest" (1991) 17 Canadian Bar Journal 415.

70. Voir R.M. Goode, Consumer Credit Law au 317.

71. Voir National Check Cashers, Freedom of Choise for Consumers. The truth about deferred deposit services- A reasoned response to the CFA's misrepresentations.<www.nacca.org/ddresponse.htm>

72. Durant nos recherches à Toronto, peu de fournisseurs indiquaient qu'ils reconduiraient un prêt. Les données du marché Américain indiquaient qu'en 1998 au Colorado, 21% des prêts de remise au jour de paye étaient constitués de refinancement. Voir Administrator of the Uniform Consumer Credit Code, 1998 Post Dated Check Cashers Supervised Lenders Annual Report <www.ago.state.co.us/ucco/annrep/pdannrep.htm>

73. Un analyste de l'industrie a déjà proclamé que la moyenne des consommateurs de l'emprunt de remise au jour de paye faisait en moyenne 11 transactions par an, suggérant ainsi que les services ne s'utilisent pas seulement pour des urgences. Mark Anderson fait référence à John Evanson dans "Cash Poor, choice rich: Paycheck Advance Firms Move in "Sacramento Business Journal January 11, 1999 <www.amcity.com/sacramento/stories/1999/01/11/story3.html>

74. Bien que nous n'ayons pas obtenu de données systématiques sur le sujet, mais selon des informations recueillies par des conseillers de crédit en Colombie-Britannique et transmises à l'auteur par des fonctionnaires provinciaux, Money Mart indique qu'il charge $25 de frais pour un chèque retourné NSF. Comme nous l'indiquons dans le texte, il y a une compagnie qui prétend charger $100 de frais pour un chèque retourné sans fonds.

75 Bien que les autorités de réglementation en Ontario et en Colombie-Britannique ne puissent prouver que cela se produit dans leur provinces respectives, tel n'est pas le cas aux Etats-Unis où une poursuite en action collective a été entamée contre la National Budget Finance: une compagnie effectuant les prêts de remise au jour de paye qui envoyaient aux consommateurs de l'Illinois des lettres telles que la suivante:
POLICE WARRANT INTENDED
THIS LETTER WILL SERVE AS A FINAL NOTICE...WE HAVE CONTACTED THE CITY OF CHICAGO POLICE DEPARTMENT. THEY ARE AWARE OF YOUR BAD CHECKS WITH NATIONWIDE BUDGET FINANCE
IT IS A FELLONY TO WRITE A BAD CHECK IN THE STATE OF ILLINOIS YOUR FAILURE TO RESPOND TO THIS NOTICE WITHIN 72 HRS WILL RESULT IN US APPLYING FOR A WARRANT FOR YOUR ARREST.
Voir PR Newswire September 1st, 1999, fournie à l'auteur par Philip Halliday, Bureau de la consommation, Industrie Canada.

76. Voir National Consumer Law Center "Payday loans: A Form of Loan Sharking. The Problem. Legislative Strategies, A model Act" (les filières de l'auteur).

77. Voir "Honey, I pawned the Jacuzzi" Canadian Business, Novembre 1996 au 72-75 (qui décrit la montée de prêteurs à gage en Alberta) Voir également l'article d'Edouard Veitch, "The Law O' the Brass Balls or the Regulation of the pawn" (1992) 21 Canadian Business Law Journal 49.

78. Voir Edomonton Journal, August 19,1999 qui discute l'expansion de "Cash Canada" avec ses 8 magasins. Aux Etats-Unis , il y a quatre chaînes de magasins faisant des prêts à gage au marché de la bourse avec près de 700 magasins, et l'industrie semble vouloir se consolider.

79. Voir Caskey supra note 29 et les informations fournies par la police de Toronto.

80. Voir National Association of Pawnbrokers (http://npa.polygon.net/infopawn.html)

81. Veitch supra à 50. A la lumière d'interviews avec les prêteurs à gage, Caskey conclut que " the vast majority of their customers have low or moderate incomes, with a high school education or less... probably younger than average for the adult population. A disproportionnate percentage of customers is African American or Hispanic ..pawnbrokers believe that most of their customers rent their homes and that many move frequently, had bad credit records, and do not maintain bank accounts. They believe that a large share of their customers generally live from paycheck to paycheck and do a poor job of managing their personal finances". Caskey, supra a 69.
Il y a une étude empirique des prêteurs à gage à Victoria en Australie réalisée par "The financial and Consumer Rights Council. Voir (http://home.vicnet.net.au/~fcrc/research/pawn/pawn_f.htm)

82Veitch fait référence au cas du Manitoba , non raporté de R. Vs Dimerman où le taux d'intérêt effectif sur un prêt de $350 était de 937% à 1375% et voir également R.vs Duzan (1992) 99 Sask.R. 171 où le taux d'intérêt était de 470% à 590%. Une récente descente de police sur les prêteurs à gage de la région de Toronto découvrait des magasins chargeant autant que 800%. Voir " Pawn Shops hit with Charges in Crackdown" Toronto Star, 4 juin, 1999.

83. Gordon Reydkal, reported in "Profit": The Magazine for Canadian Entrepreneurs", juin 1998.

84. Michael Hudson, Merchant of Misery (1996) où il fait référence à Michael Schecter propriétaire de Continental Rentals qui déclare dans un témoignage à la cour que " most of our customers are throwbacks from the retailers that will not deal with them... they have limited incomes and they simply can't save money".

85. J. Caskey Fringe Banking (1994) à 80 citing to R.M. Swagler and P Wheeler " Rental Purchase Agreements: A preliminary Investigation of Consumer Attitudes and Behaviors" (1989) The Journal of Consumer Affairs 145-160

86. Voir S.L. Martin et N.W. Huckins, "Consumer Advocates vs The Rent to Own Industry: reaching a reasonable accomodation" (1997) American Business Law Journal 385.

87. Voir Consumer Reports suprs et voir généralement rent to own in Canada M. Guénette, "L'Entreprise Louer pour acheter, là où on vend de deux ou trois fois plus cher qu'ailleurs" Option Consommateur Hiver 1997. L'un des compétiteurs du marché du "louer pour acheter" pourrait bien être l'acheter maintenant pour payer plus tard qui comporte des taux d'intérêt d'à peu près

30% si les paiements ne sont pas faits à temps. On m'informe que les consommateurs qui utilisent ces plans de financement ne paient pas à la date de remise prévue et qu'en conséquence ils encourent des frais d'intérêt importants.

88. L'argument est que la transaction n'est pas un prêt, mais bien un achat du remboursement ou un paiement de services. Cependant , selon la décision dans "Garland", le remboursement en matière d'impôt tomberait sous la section 347 qui pourrait bien être la raison pour laquelle la législature fédérale a exclus le remboursement en matière d'impôt de son champ d'application.

89. Données fournies par Revenu Canada, Tax Filer Services Section, 11 août,1999 (non publié, voir les filières de l'auteur). "Célibataire" veut dire divorcé, veuve ou veuf, et célibataire. Un rapport gouvernemental de 1985 indiquait que 2 sur 3 des personnes qui escomptaient ont déclaré un revenu de moins de $8,000 en 1983 et que près de 1 sur 3 ont déclaré un revenu de moins de $2,000. Nous pouvons donc conclure que les Canadiens à faible revenu forment le gros de la clientèle des escompteurs.

90. Je me rapporte à l'histoire comme elle se conte dans M. Milcynski "Tax Rebate Discounting in Canada: The Case for Abolition" (1987) 2 Journal of Law and social Policy 73 et également L. Sossin," Squeezing Blood from Stones" (1992) 8 Journal of Law and Social Policy 191.

91. Voir Hanson, Director of Trade Practices vs John's Tax Services, non rapporté, March 5, 1975 (BCSC)cité en E. Belobaba, "Regulating the Income Tax Discounter, a study in Arbitrary Government (1979) Canadian Taxation 21 a note 11.

92. Voir Re Hanson (1978) 87 DLR (ed) 96 BCCA.

93. Sous le statut actuel, l'escompteur a droit à 85% des premiers $300 et 5% de la balance. La Nouvelle Ecosse et le Manitoba exigent que les escompteurs de taxes s'enregistrent au provincial.

94. Voir R. Hasson, " Canada's Road to Usury" à I. Ramsay (ed.) Consumer Law in The Global Economy (1997) a 303. Hasson note que la recherche sur les fraudes de bien-être social indiquait qu'on imposait une sentence d'emprisonnement dans 40 cas sur 50.

95. S.O. 1994 c.22

96. La plupart des données incluses dans cette section sont extraites de la soumission au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien (6 novembre,1997) L'Association comprend les associés : Avco, Beneficial, Household, Superior et Trans canada Credit. Avco a été acheté par Associates. Le chiffre de 1.74 millions peut bien inclure la clientèle commerciale aussi bien que des consommateurs.

97. Soumission au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, en réponse à son papier de discussion, juin 1997, par l'Association des compagnies financières canadiennes, 6 novembre, 1997 a pp2-3.

98. Voir " Bottom Feeders: They go where big banks fear to lend and charge plenty for it" Financial Post, 9 novembre 9, 1996 au 18.

99. Avco et Household Finance rapportent tous deux des rendements de capitaux propres de 15% en 1998 tout comme les banques de Nouvelle Ecosse et Banque de Montreal. Voir " Top 100 Financial Institutions" Financial Post 500 au 174 (1999).

100. Avco report of Form 10K to the US Securities and exchangeCommission (1997).

101. Id.

102. Voir l'esquisse dans G. Marsh, "The Hard Sell in Consumer Credit: How the Folks in Marketing can put you in court" (1998) Consumer Finance Quarterly Report 295 et voir l'opinion de Posner J. Dans Emery vs American General Finance Incorporated (1995) 71 F. .3d 1343

103. Voir Consumer Reports, Poverty inc. Supra.

104. Pour une description complète de ces pratiques et les réponses du FTC voir " Home Equity Abuses in the Subprime Mortgage Industry" Prepared statement of the Federal Trade Commission by Jodie Berstein, Director, Bureau of Consumer protection before The Senate Special Committee on Aging, 16 mars,1998 http://www.ftc.gov/os/1998/9803/grass5.htm)

105. Voir "Credit Crads and the Poor" E.J. Bird, P.A. Hagstrom, and R. Wild IRP Discussion Paper 1148-97 University of Wisconsin Madison, 1997. "Poor" fait référence à des familles en-dessous de la ligne de Federal Poverty pour les familles de cette taille.

106. Voir Vulnerable Consumers and Financial Services, the Report of the Director General's Inquiry (1999) au 3 " It is often claimed that those who fail to take up even the most basic of financial services have done so out of choice. My scepticism of such claims has been confirmed by the analysis and research in this report. The take up of bank current accounts, household insurance and short term credit is inconsistent with the exercice of any meaningful choice."

107. J. Murray Smith, " Street Youth and Banking: A Needs Assessment for Banking Services For Youth (Décembre 1996), préparé pour le Pape Adolescent resource Centre and The Health Cityu Office, City of Toronto)

108. Voir eg Yale Law Journal (1967) " Consumer legislation and the poor" 745 au 753 où il est indiqué que " a low income consumer is profoundly different from a middle class consumer...Underlying his problems and essential to any discussion.. Is a crucial lack of motivation. [The Poor] are "shy and unwilling to deal with strangers". Une étude sur les faillites a conclu que les souffrances de la majorité sont en partie attribuables à "other deficiencies in life skills and resources which are associated with, but not limited to, the lower social classes. Voir W. Brighton et J. Connidis, Consumer Bankrupts in Canada (Ottawa: Consumer and Corporate Affairs Canada, 1982) au 77. Johnson , dans sa revue historique du crédit de la classe ouvrière trace un graphique de la continuité de ce qu'il décrit comme l'échec de la classe moyenne à distinguer entre le problème de " mean streets" et la perspective de " mean streets", et il cite des réformateurs qui ont commenté, par exemple, que " The great hindrances to savings are laziness and self indulgence, slavery to impulse, mental apathy narrowness of outlook.. " P. Johnson Saving and Spending : The working class Economy in Brittain 1870-1939 (1985) à la p.218 citing to Margaret Loane, The Common growth (1911) a 105. Une étude dans les années 1970 n'a pas détecté une situation d'irrationalité de marché parmi les consommateurs à faibles revenus. Voir K. McNeil, J.R. Nevin, D.M. Trubek and R.E. Miller, " Market Discrimination against the Poor and the Impact of Consumer Disclosure Laws: The Used Car Industry". (1979) Law and Society Review 695.

109. Voir J. D. Hulchansky et J.H. Michalski " How Households obtain resources to meet their needs, the shifting mis of cash and non-cash sources (Toronto, Ontario, Human Rights commission, 1997).

110. L'une des organisations de volontaires à Toronto nous a informés que la majorité des clients qui se trouvaient sur le régime du bien-être social utilisaient les compagnies d'encaissement de chèques mais qu'ils n'utilisaient pas les prêts de remise au jour de paye.

111. Supra . " Bottom Feeders" (Quoting Murray Wallace, president of Avco Finance)

112. Voir Hudson supra au 152.

113. Observé depuis toujours dans les études des marchés à faible revenu.. Voir i.e. Caplovitz Greenberg, "Easy Times: Hard Times: Complaint Handling in The Ghetto" dans L.Nader (ed) No Acces to Law: Alternatives to the American Judicial System (Academic Press: 1980) Voir également en Angleterre I. Crow, G. Howells et M. Moroney, " Credit and Debt : Choices for Poorer Consumers" in Howells. Crow and Moroney (eds) Aspects of Credit and Debt (1993) Chapter 2 and J. Ford and K. Rowlingson, " Low Income Households and Credit : exclusion, preference, and inclusion" (1996) 28 Environment and Planning 1345.

114. Voir I. Ramsay, Consumer Protection (1989) Chapter 2; I. Ramsay, Rationales for Intervention in the Consumer MarketPlace (Office of Fair Trading, 1984).

115. On réfère souvent à ce rapport publié en 1967 comme: le rapport de Croll / Basford. Ce rapport fait de nombreuses recommandations en relation aux consommateurs de faible revenu. Dès le début l'on note:"It would greatly aid the fight against poverty if needy people were given access to credit on reasonable terms." (P.4)

116. Un énoncé utile de l'approche traditionnelle vient de D. Cayne et M. J. Trebilcock " Market Considerations in the Formulation of Consumer Protection Policy (1973) 23 University of Toronto Law Journal 396.

117. C'était une des raisons énoncées par Caplovitz dans "The Poor Pay More" pour les prix plus élevés dans les quartiers à faible revenu. Basé sur les anecdotes, cela doit être un problème également dans certaines parties de Toronto et nous présumons dans d'autres villes du Canada également.

118. Voir Office of Fair Trading, supra au 10.

119. Voir D. Cayne et M. Trebilcock, "Market Considerations in the formulation of Consumer Protection Policy " (1973) 23 Univ. Of Toronto L.J. 396

120. R.M. Goode, (ed) Consumer Credit (Boston: A. W. Sijthoff, 1978) au 98.

121. Voir e.g. Federal Select Committee, Consumer and Corporate Affairs " A study of credit card and charge cards in Canada" (1992) submission by Michael Fraser of the Fraser Institute " a single mother with a low income will be most likely to loose her credit card if caps are introduced; without access to credit, of course, the single mother will face an intolerable burden if her income and savings were not enough to buy snow suits for her children. Others with low incomes, minorities, young adults, immigrants and with below-average levels of education are also most likely to loose their credit cards."

122. Voir l'échange entre R. Hasson et E. Belobaba dans Canadian Taxation. Voir Belobaba, " Regulating the income tax discounter: A study in Arbitrary government" (1979) 1 Canadian Taxation au 21 et Hasson, " In defense of Simple Solutions For Simple Problems - A reply" (1979) 1 Canadian Taxation 25.

123. Voir discussions sur l'impact de la législation provinciale protectionniste dans les sujets d'hypothèques du " Mortgage Remedies in Alberta" Alberta Law Reform Institute, 1994 et voir Schill " An Economic Analysis of Mortgagor Protection Laws" (1991) 77 Virginia Law Review 485. "home mortgage loans are relatively insensitive to the existence of mortgage protection laws" En relation aux cartes de crédit noter les commentaires de A. Finlayson et S. Martine en relation au faible revenu et le haut risque" The banks own figures suggested that people on low incomes were more likely to avoid interest charges by paying off their card balances each month". A. Finlayson and S. Martin Card Tricks (1993) au 279. In relation to creditors remedies see Grau and Whitford, "The Impact of Judicializing Repossession: The Wisconsin Consumer Act Revisited" (1978) Wisconsin L. Rev. 983

124. J'en souligne quelques-uns dans I. Ramsay Rationales for Intervention in the Consumer Marketplace (Office of Fair Trading, 1984)

125. Voir s75 Consumer Credit Act.

126. Voir J. Legrand, " Knights, Knaves ou Pawns? Human Behaviour and Social Policy"(1996) Journal of Social Policy 149.

127. Les analyses les plus complètes de ce phénomène dans la littérature légale sont J.H. Hanson et D. Kysar, " Taking Behaviouralism Seriously: The Problem of Market Manipulation" (1999) 74 New York University Law Review 630 et C. Jolls, C. Sunstein et R. Thaler, "A Behavioural Approach to Law and Economics" (1998) 50 Stanford L. Rev 1471.

128. Voir T. O'Donoghue et M. Rabin, "Doing it Now or Later" (1999) American Economics Review 103. Voir également G. Loewenstein et J. Elster "Choice over Time " (1992).

129. Voir G. Loewenstein et R. Thaler, "Interterporal Choice" dans R. Thaler The Winners Curse (1992) Chapitre 8.

130. Id au 99

131. Caskey supra 81.

132. O. Donohue et Rabin supra 103.

133. Ceci se décrit en tant que "disponibilité heuristique" issue d'un ouvrage par Tversky et Kahneman nommé: A Heuristic for Judging Frequency and Probability" (1973) 5 Cognitive Psychology 207.

134. Hanson et Kysar supra citant N. Weinstein et W. Klein " Resistance of Personal Risk Perceptions to Debiasing Interventions" (1995) 14 Health Psychology 132 à 132.

135. J. Conlisk, " Why Bounded Rationality ?" (1996) Journal of Economic Literature " 669 à 684.

136. J. Hanson et D. Kysar, " Taking Behaviouralism Serously: Some Evidence of Market Manipulation" (1999) 112 Harvard Law Review 1420.

137. Voir A. Tversky et D. Kahneman" The Framing of Decisions and The Psychology of Choice" 211 Science 453 (1981)

138. Voir R. Thaler (1980) "Towards a positive theory of consumer choice" 1. Journal of Economic Behaviour and Organization 39. For a response by neo classical scholar E. Kitch, "The Framing Hypothesis: is it supported by credit card issuer opposition to a surcharge on a cash price? 6 Journal of Law, Economics and Organization 217.

139. Voir R. Franck, " The Demand for Unobservable and Other non Positional Goods" (1985) American Economics Review 101.

140. D. Kahneman, J. Knetch et R Thaler, " Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market" 76 (4) (1986a) American Economic Review 728.

141. Voir discussion par Vaughan dans R. Vaughan, " Distributional Issues in Welfare assessment and consumer affairs policy" (Office of Fair Trading, 1999) Chapter 4. L'inquiétude au sujet de l'impact régressif de hauts prix du crédit pour les consommateurs à faibles revenues est similaire aux inquiétudes au sujet de l'impact des taxes indirectes telle que la TPS sur les consommateurs à faibles revenus.

142. Voir L. Lessig, " The New Chicago School" (1998) 27 Journal of Legal Studies 661.

143. Voir K. Duffy, Social Exclusion and Human Dignity in Europe Council of Europe (1995).

144. Voir Banking on Consumer Power: The Issues for A Consumer Coalition for the Banking Industry écrit par Angie Barrados (Le centre pour la défense de l'intérêt public et l'Association des consommateurs du Canada).

145. Ministère des Finances du Canada, La réforme du secteur des services financiers candien: Un cadre pour l'avenir, 25 juin, 1999 de 47-48.

146. Voir A. Giddens Beyond Left and Right (1994).

147. Je discute ces théories dans I. Ramsay Consumer Protection (1989) aux pages 13-24.

148. Caskey supra à 9.Les commentaires de Caskey s'adressaient à la réglementation des courtiers à gage et des organisations d'encaissement de chèque.

149. Je discute ces questions plus loin dans I. Ramsay Consumer Protection (Weidenfeld and Nicolson, Law in Context, 1989) au chapitre 6.

150. Voir M. Waldron, The Law of Interest in Canada (Carswell: 1992) au 28 Voir i.e. Attorney General for Ontario vs. Barfried Enterprises [1963] SCR 570 (La législation provinciales sur les transactions abusives concerne dans son ensemble la réglementation des contrats et non de l'intérêt: aussi, une définition restrictive de l'intérêt est suggérée, limitée aux charges qui "accrue from day to day"): Tomwell Investments Ltd vs. East Marstock Lands Ltd. (1977) 77 DLR (3d) 145 (SCC) (définition générale de l'intérêt sous la s. 8 du Federal Interest Act est confirmée être accessoire au contrôle de l'intérêt et à l'évitement d'une contravention à l'utilisation effective du pouvoir de l'intérêt) Voir aussi Re Hanson (1978) 87 DLR (3d) 96 (BCCA) (une définition restrictive de l'intérêt est utilisée pour confirmer la réglementation provinciale sur Tax Rebate Discouting qui limitait l'escompte maximal à 15%). Mary Anne Waldron note aussi qu'au cours de nombreuses années, les provinces contrôlaient les taux d'intérêt auxquels les Credit Unions pouvaient prêter. Bien que ce pouvoir n'a jamais été constitutionnellement contesté, elle argumente que l'exercice de ce pouvoir aurait pu être confirmé, sous le pouvoir provincial de réglementer les créatures de sa propre législation. Pour des analyses américaines, voir Smiley vs. City Bank 116 S. Ct 1730 (1996) (qui adopte une approche globale pour inclure les charges et pénalités pour retard à l'intérieur de la définition de l'intérêt) . Cette cause a favorisé les intérêts des compagnies de cartes de crédit. Il ne s'agit pas d'une décision ironique, puisque les créanciers ont longtemps argumenté que les tribunaux devraient adopter une perspective restreinte à ce qui est de l'intérêt sous les statuts usuraires des états. Une commentaire exprime ce qui suit après la décision Smiley: " for some puposes the word interest includes charges like late fees , but for other prposes it does not. The net result for consumers is a defeat on both counts". James Nehf, " Trends in Enforcement of Consumer rights in the US and Canada" in S. Sothi Rachagan Consumer Protection in the WTO ERA (IACL;1999 Louvain La Neuve) a 86.

151. Voir N. Sidor , Consumer Policy in the Canadian Federal State (1984). Chapter 4 and Burns The Borrowers and Depositors Protection act: A case History in legislative failure (MBA Thesis: UBC, 1981).

152. Voir White Paper supra a 55.

153. Id au 66.

154. Voir e.g. W. Whitford, " Structuring Consumer Protection Legislation to Maximize Effectiveness" (1981) Wisconsin L. Rev. 1018 aux 1019-1021.

155. Voir par exemple Motor Vehicle Manufacturers Ass'n Wrye (1988) 64 OR (2d) 212.

156. Voir le jugement de Major J. Dans Garland vs. Consumer Gas Co. [1998] 3 SCR 112.

157. Voir e.g. Cette technique en relation aux réparations d'automobile en Ontario. Section 11 Motor Vehicle Repair Act R.S.O. 1990 c M-43 qui interdit que n'importe quelle charge de la loi soit recouvrable du consommateur.

158. Voir Lambert J. Dans Harry vs. Kreutziger (1978) 95 DLR (3d) 231 (BCCA).

159. Dans certains cas les tribunaux acceptaient de reconnaître l'intransigeance à partir du coût excessif seulement. Voir Krocker vs. MidTown Mortgage (1975) 52 DLR (3d) 286 (Alta.) Le statut provincial connu sous le nom de "Unconscionable Transaction Relief" est énuméré dans Waldron au 73.Il y a des variations au niveau provincial pour la Colombie-Britannique dont la législature restreint les prêts hypothécaires à des fins non-commerciales.

160. Le tribunal administratif de l'Ontario écoutait un cas où il était prêt à retenir une norme de 28% ou plus au-dessus des normes du marché comme " grandement exagérée". Voir Big Daddy TV

161. Un exemple d'exception est Rushak vs. Henneken (1991) 6 WWR 569(BCCA) dans Memorial Gardens Ontarion Ltd vs. Ontario [1991] 2 OR 93d) (Ont. CA) la cour d'appel de l'Ontario a interprété le terme abusif sous la Business Practices Act de la même manière que la Common Law Doctrine. Le rôle des statuts sur les pratiques commerciales déloyales en tant qu 'une source pour le développement de normes est discuté dans Steward Macaulay, " Bambi meets Godzilla : Reflections on Contracts Scholarships and Teaching vs. Unfair and Deceptive Practices and Consumer Protection" (1989) Houston L. Rev 575 (qui note qu'il y a des brins d'individualisme et d'altruisme dans l'école de pensée sur les contrats, ainsi que la possibilité que la législation sur les pratiques commerciales soit une source pour le développement d'une norme au niveau du brin altruistique).

162. Macaulay supra qui note que dans les cas américains plusieurs automobiles sont des modèles dispendieux. Au Canada Rushak parle d'une Mercedes mais je n'ai pas fait une analyse systématique du cas légal pour vérifier l'hypothèse.

163. Pour un sommaire sur les buts de la législation canadienne du dévoilement, voir Issue Paper on Cost of Credit Disclosure préparé pour la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada, par Richard Bowes (1991), compte rendu de la trente-septième réunion annuelle, 124 au 144-148.

164. Au sujet de la fonction de synoptique de contrat voir Landers and Rhmer (1979) " Functional Analysis of Truth in Lending" 26 UCLA L. Rev. 711.

165. Voir Consumers Appreciation of Annual Percentage Rates Office of Fair Trading, juin 1994. L'Office of Fair Trading a conclu dans le contexte de sa revue du crédit au consommateur que " those surveyed would generally draw the right conclusions from using APR's, even though they might not fully appreciate precisely what the APR represented". Consumer Credit Deregulation (1994) au 70

166. Ceci a été indiqué dans l'une des analyses les plus complètes de la vérité dans les prêts. Voir W. Whitford, " The Functions of Disclosure legislation in Consumer Transactions" (1973) Wisconsin L. Rev. 400 à 423.

167. Supra. Whitford, " Structuring Consumer Protection..." au 75.

168. Voir Howells, " Seeking Social Justice for Poor Consumers " dans Ramsay (ed) " Consumer Protection in The Global Economy" supra au chapitre 14.

169. Extrait de S.L. Martin et N. W. Huckins, " Consumer Advocates vs. Rent To Own Industry: Reaching a reasonnable Accomodation" (1997) 34 American Business Law Journal 385.

170. A. Schwartz et L. Wilde, " Intervening in Markets on the Basis of Imperfect Information" (1979) 127 University of Pennsylvania Law Review 630: A. Shwartz, (1995) " legal Implications of Imperfect Information in Consumer Markets" 151 (1) Journal of Institutional and Theoretical Economics 31.

171. Voir Whitford " The Functions of Disclosure" supra au 466-7

172. Caskey supra au 118.

173. Voir G. Hadfield, R. Howse et M. Trebilcock, " Information Based Principles For Rethinking Consumer Protection Policy" (1998) 21 Journal of Consumer Policy 131 au 147.

174. Voir e.g. M. Schill, " An Economic Analysis of Mortgagor Protection Laws" (1991) 77 Virginia L. Rev 489, Whitford and Grau supra.

175. Par exemple dans plusieurs États américains, plusieurs pays Européens (excepté l'Angleterre), et en Israël.

176. Voir E. Glaeser et J. Scheinkman, " Neither a borrower nor A Lender Be: An Economic Analysis Interest Restrictions and Usury Laws" (1994) National Bureau of Economic Research: Working Paper No 4954.

177. Il est bien connu que le taux d'intérêt criminel fut adopté à la demande de la Police de Montréal qui souhaitait l'utiliser pour contrôler les prêts usuraires. Voir J. Ziegel, Bill C44: Repeal of The Small Loan Act and The Enactment of a New Usury Law" (1981) 59 Can Bar Rev. 188.

178. La permission du Procureur Général provincial est requise pour entamer une poursuite sous la section 347.

179. C'est l'argument de Cayne et Trebilcock supra "Market Considerations".

180. Caskey, supra.

181. La loi Fédérale sur la cession de droit au remboursement en matière d'impôt pourrait être considérée en substance comme une forme de réglementation de taux d'intérêt permettant un taux plus élevé qu'il n'aurait été possible sous les provisions usuraires criminelles de la section 347. Le remboursement en matière d'impôt est exclus de la vision de la section 347.

182. Voir G. J. Wallace, " The Users of Usury: Low rate Cellings Reexamined" (1976) Boston U. L. Rev. 451.

183. Voir E. Posner, " Contract Law In The Welfare State: A Defense of The Unconscionability Doctrine, Usury Laws and Related Limitations on Freedom of Contract" (1995) 24 Journal of Legal Studies 283.

184. Glaeser et Scheinkman rejettent les explications qui veulent que les taux d'intérêt existent parce qu'ils profitent à des prêteurs plus puissants.

185. Voir e.g. en Ontario The Safety and Consumer Statutes Administration Act 1996 S.O. 1996. C, 19

186. Voir e.g. British Colombia Consumer Protection Act RSBC 1996 c.69 Part2.

187. La licence de concessionnaire automobile est requise dans toutes les provinces.

188. Les Prêteurs d'argent définis en tant que " une personne qui fait le commerce de fournir du crédit" sont obligés de s'enregistrer auprès du ministère approprié au Nouveau-Brunswick, Newfoundland, Nouvelle Ecosse et au Québec. Voir Nouveau-Brunswick, Loi sur la divulgation du coût du crédit, RSNB 1973 c. C28 ss. 1-13, 25-29; Newfoundland Consumer Protection Act RSN 1990 c. C31 ss 1-15, 24- 31; Nouvelle Ecosse Consumer Protection act RSNS 1989 c.92 ss 1-16, 29-33; Québec, Loi sur la protection du consommateur, RSQ c. P40.1 ss 321-349.

189. Toutes les provinces à l'exception de l'Alberta et du Nouveau Brunswick ont une législation exigeant une licence pour les agences de vérification de crédit.

190. Voir Nova Scotia Consumer Protection Regulations N.S. Reg. 206/91 ss1-7, 20-27 under the consumer protection act which require licencing of loan brokers.

191. Dans toutes les provinces les agents de collection sont obligés d'obtenir une licence ou faire face aux pénalités statutaires et ce annuellement dans la plupart des juridictions.

192. Le terme discrimination constructive est utilisé dans la loi des droits de la personne en Ontario. Voir s11. The origin of Adverse Impact Discrimination is in US employment discrimination cases. Voir Griggs vs. Duke Power Co. 4001 US 424 (1971).

193. Voir Kearney supra note 6.

194. Voir Matheson, " The Equal Credit Opportunity Act: A Functional Failure" 21 Harvard Journal on Legislation 371.

195. Office of Fair Trading Vulnerable Consumers supra à 50.

196. Pour trouver un article important sur l'impact de la culture des banques sur la discrimination dans les prêts voir P. Swires, " The Persistent Problem of Lending Discrimination: A law and economics analysis" (1994-95)73 Texas L. J. 787.

197. White Paper supra au 49.

198. Voir Street Youth survey supra au 16: " some complained about the banks attitude towards low income people..." " Bank workers are mean and unfair and very greedy. It's like , if you don't have a lot of money they're not interested." They seem unfair to the average working man".

199 E. Rubin,. "The Lifeline Banking Controversy: Putting Deregulation to Work for the Low Income Consumer" (1992) 67 Indiana Law Journal 213.

200. E. Rubin, "The Lifeline Banking Controversy: Putting Deregulation To Work For The Low Income Consumer"(1992) 67 Indiana Law Journal 213.

201. Canadian cooperative Association Financial Co-ops (Credit Unions) (http://www.coopcca.com/canada/financial.htm) (Accédé le 14 août,1999)

202. Voir " A Brief Overview" (http://www.desjardins.com/ang/le_mouvt/unbref/bref.htm) (accédé le 14 aout, 1999)

203. Qui possède également la plus grande coopérative de crédit à l'extérieur du Québec, Van City Credit Union qui possède des actifs de $6 milliards.

204. Par exemple La coopérative d'épargne et de crédit de la Colombie-Britannique dans sa page de web fait des commentaires tels que :" Penguins will fly before big banks will change" (http://www.credit-union.com/economics/index.html) (Accédé le 14 aout 1999)

205. Voir Option consommateurs supra . Cependant un groupe d'intérêt public prétend que les caisses populaires font de la discrimination contre les gens à faible revenu, "unlike ....by gone caisses populaires". " Québec Public Interest Research Group Local and International Experience with community Barter, lending and Banking (Octobre 1997).

206. Pour une analyse complète de ce sujet , voir M. Grant "Le système de versement des prestations publiques au Canada et le secteur des services financiers - L'adoption du virement direct obligatoire : le cas de l'Alberta", rapport de recherche préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien.

207. Il faut remarquer les inquiétudes exprimées au sujet des "arrêts en mains tiers" des chèques du gouvernement qui sont déposés dans des comptes individuels.

208. La Coalition canadienne du ré-investissement de la communauté énumère plus de 100 groupes membres et supporters bien que tous ces groupes ne soient pas impliqués directement dans les affaires communautaires concernant l'accès aux banques.

209. Il y a énormément de littérature sur la loi du ré-investissement de la communauté. Pour un échantillon voir A.Taibi " Banking, Finance and Community Economic Empowerment: Structural Economic Theory, Procedural Civil Rights and Substantive Racial Justice (1994) 107 Harv. L. Rev. 1463: J. Macey et G. Miller, " The Community Reinvestment Act : An Economic Analysis" (1993) 79 Virginia L. Rev. 291.

210. Voir 95-96 Wis State.49-147 as reported in National Consumer Law Center, Special Issue: Check Cashers, PayDay Loan and Pawns, Consumer Credit and Usury Edition, janvier/février 1996.

211. Voir par exemple les documents dans la prochaine publication du Osgoode Hall Law Journal au sujet de la conférence sur la faillite du consommateur tenue à Toronto en aout 98.

Appendice 1

MODÈLE DE LOI SUR LES EMPRUNTS A REMBOURSEMENT DIFFÉRÉ

Section 1A. TITRE; OBJECTIF

Cette loi devra être connue sous le nom de "Loi sur les prêts à remboursement différé." Cette loi devra être interprétée de manière libérale de façon à réaliser son objectif. L'objectif de la loi est de protéger les consommateurs qui contractent à court terme des prêts de taux élevés, des abus perpétrés dans le marché de crédit quand les prêteurs ne sont pas réglementés. Cette loi doit être interprétée comme ayant un statut de protection de consommateur à toutes fins pratiques.

Section 1. Les définitions

1. **Prêt à remboursement différé** comprend tout arrangement dans lequel une personne accepte un chèque daté du jour où il est écrit et accepte de le garder pour un nombre de jours avant de le déposer ou le présenter, ou accepte un chèque daté subséquemment au jour où il a été écrit, et accepte de retenir le chèque jusqu'au jour écrit sur le chèque avant de le déposer.
2. **Licencié** définit toute personne licenciée par le commissaire de____ sous les provisions de la loi pour entrer en prêt à remboursement différé ou tout facilitateur tel que décrit dans la section 2(b).Pour les besoins de toutes les sections de cette loi, à l'exception de la Section 4, un licencié comprend toute banque, coopérative de prêt et épargne, coopérative de crédit ou autre institution financière réglementée par l'État ou le Fédéral.
3. **Commissaire** signifiera le Commissaire de_____
4. **Personne** comprendra tout personne naturelle, entreprise, association, partenariat, corporation ou autre entité qui réalise des prêts à remboursement différé dans cet état ou tout facilitateur tel que décrit dans la Section 2(b).
5. **Consommateur** comprendra toute personne naturelle qui, seule ou conjointement avec un autre consommateur réalise un prêt à remboursement différé.
6. **Chèque**, comme utilisé dans cette loi, signifiera un instrument négociable, comme défini dans l'article 3 du Code Commercial Uniforme, qui est tiré sur une banque et qui doit être payé sur présentation à la maturité du prêt de remboursement différé.

Section 2. Les Conditions d'application

1. **D'une manière générale**. Sauf dispositions contraires de la section présente, cette loi s'applique à toute personne qui, pour des frais, charges de services ou autres considérations, accepte un chèque daté du jour où il a été écrit et accepte de le retenir pour une durée de jours avant de le déposer ou de le présenter, ou accepte un chèque daté subséquemment à la date où il a été écrit, et accepte de retenir le chèque pour dépôt

jusqu'à la date écrite sur le chèque.

2. **Facilitateur**. Cette loi s'adresse à toute personne qui facilite, permet, ou agit comme conduit pour une autre personne, qui est ou pourrait être exempte de l'octroi de licence, qui réalise des prêts à remboursement différé.
3. **Institutions Financières**. Dans la mesure où les banques, les coopératives d'épargne et crédit, les coopératives de crédit ou autres institutions financières sont dispensées, en vertu des lois fédérales ou de l'état, des provisions de cette loi en ce qui a trait aux limitations de taux d'intérêt et de charges, et toutes autres provisions, à l'exception des exigences pour l'octroi de licence dans la section 4, s'appliquent à ces institutions financières.
4. **Dérogation à l'applicabilité**. Les provisions de cette loi s'appliqueront à toutes personnes qui essaient d'échapper à son applicabilité par n'importe quel moyen, subterfuge ou prétention quelconque.

Section 3. Les Exemptions

1. **Vendeurs au détail**. Les vendeurs au détail qui encaissent parfois des chèques pour une vente ou indépendamment d'une vente et qui ne chargent pas plus de $2 par chèque pour leurs services sont exempts des provisions de la loi.
2. **Les Institutions Financières.** Dans la mesure où les banques, les coopératives d'épargne et crédit, les coopératives de crédit ou autres institutions financières sont dispensées, en vertu des lois fédérales ou de l'état, des provisions de cette loi en ce qui trait aux limitations de taux d'intérêt et de charges, toutes les autres provisions, à l'exception de la section 4, s'appliquent à ces institutions financières

Section 4. Le licenciement

I. **La nécessité d'une licence; les pré-requis à l'émission**.–Nulle personne n'est autorisée à s'engager dans ou offrir de s'engager dans le commerce réglementé par cette loi à moins que et jusqu'à ce qu'une licence lui soit délivrée par le commissaire. Le commissaire ne donnera pas ou ne renouvellera une telle licence à moins que les découvertes suivantes ne soient faites:

   I. Qu'en autorisant à s'engager dans une telle entreprise cela favorisera la convenance et l'avantage de la communauté dans laquelle le candidat propose de s'engager en affaire; et
   II. Que la responsabilité financière, l'expérience, le caractère et l'apparence générale du candidat sont tels qu'ils méritent la confiance du public et s'assure que le commerce sera opéré légalement et justement, et à l'intérieur des provisions et des

objectifs de la loi;

III. Que ni le candidat ni aucun disciple du candidat (Qui inclut toute personne possédant au moins 5% de l'appliquant) n'ait été trouvé coupable d'aucun crime.

IV. Que le candidat ait des actifs non engagés de $25,000 par localité.

V. Que le candidat ait fourni une déclaration assermentée qu'il n'a pas utilisé dans le passé, et qu'il n'utilisera pas dans le futur, directement ou indirectement les procédures criminelles pour collecter le paiement de prêts à remboursement différé ou n'importe quelle procédure civile pour collecter le paiement de prêts à remboursement différé non disponible généralement aux créanciers pour collecter sur prêts à défaut.

VI. Toute autre information que le commissaire jugerait nécessaire.

II. **Révision Annuelle de la Conformité à la Loi**. Aucune licence ne sera livrée pour plus d'un an et aucun renouvellement de licence ne sera fourni si le licencié a violé cette loi.

III. **Les Audiences Publiques**. Une audience publique sera tenue pour chaque nouvelle application et pour le renouvellement si recommandé à l'écrit par cinq membres ou plus du public ou par le commissaire

IV. **La Caution**. Chaque licencié doit afficher un cautionnement d'un montant de $50,000 par localité qui doit demeurer à l'effet cinq ans après que le licencié eut mis fin à ses opérations dans l'État. Ces cautionnements seront retenus pour payer les abus et dommages subis par les consommateurs

V. **Frais.** Un frais annuel de _____ une charge d'investigation de _____ sera versée par chaque licencié.

VI. **Emplacement de l'entreprise.** Pas plus d'une place d'affaires ne peut être maintenue sous une même licence, mais le commissaire peut émettre plus d'une licence au même licencié advenant la conformité à toutes les provisions de l'article qui gouverne l'émission d'une licence unique.

VII. **Un autre commerce**. Aucun licencié ne devra entreprendre le commerce de réalisation de prêts sous cette loi dans aucun bureau, suite, chambre ou place d'affaires dans lequel tout autre commerce est sollicité ou engagé à moins que, selon le commissaire, cet autre commerce ne soit pas opposé au meilleur intérêt des consommateurs et qu'il soit dûment autorisé par le commissaire à l'écrit.

VIII. **Révocation de la Licence.** Si le commissaire devait découvrir, après avis raisonnable et audience, ou opportunité d'audience qu'un licencié, ou un fonctionnaire, agent, employé ou un représentant aurait violé n'importe quelle provision de cette loi, ou aurait failli de se conformer aux règles, réglementations, instructions ou aux ordres promulgués par la commission, ou aurait failli ou refusé de faire ses rapports au commissaire, ou aurait fourni de fausses informations au commissaire, le commissaire peut émettre, révoquer ou suspendre, les droits de ce licencié et ce fonctionnaire, agent, employé ou représentant de faire affaire dans cet État en tant que licencié. Aucune révocation, suspension ou retour d'une licence ne relèvera le licencié de sa responsabilité civile ou criminelle pour les actions commises auparavant.

IX. **La liste des Licenciés; La Procédure de Plaintes; les Pouvoirs du Commissaire.** Le

Commissaire devra maintenir une liste des licenciés qui devra être disponible aux personnes intéressées et au public. Le Commissaire devra établir également une procédure pour acheminer les plaintes ou un consommateur affecté ou tout autre membre du public sera en mesure de déposer une plainte contre un licencié ou non licencié qui viole n'importe quelle provision de la loi. Le Commissaire devra, tenir des audiences à la demande d'une personne faisant partie de la plainte, rendre la découverte des faits, les conclusions juridiques, émettre des mandats d'arrêt et de saisie, référer l'affaire aux agences de renforcement de la paix appropriées pour poursuite sous cette loi, et suspendre ou révoquer une licence émise sous cette loi. Que toutes ces procédures soient aux yeux du public.

X. **Les Réglementations** Le Commissaire peut publier des réglementations afin d'exécuter les provisions de cette loi.

Section 5. L'INFORMATION ET LES RAPPORTS ANNUELS

1. **La Supervision du Commissaire.** Chaque licencié devra tenir et utiliser des livres, comptes et registres qui permettront au Commissaire de déterminer si le licencié est conforme aux provisions de la loi et maintenir les autres registres indiqués par le Commissaire. Le Commissaire , ou désigné, est autorisé à examiner de tels rapports à n'importe quel moment raisonnable. Tous ces registres doivent être tenus pour une période de quatre ans suivant la dernière entrée d'un prêt et en accord avec les procédures comptables généralement acceptées signifiant que l'auditeur doit être en mesure de réviser la tenue des livres et réconcilier le compte de chaque client avec la documentation maintenue dans les registres de filière de prêt des consommateurs.
2. **Les Informations du Licencié**. Chaque licencié est tenu de fournir un rapport annuel au Commissaire le ou avant le dernier jour du mois de mars pour la période de 12 mois de l'année précédente sur des formes prescrites par le Commissaire. Ces rapports dévoileront en détail et sous les titres appropriés:
   (1) Les ressources, les biens, et les obligations du licencié au début et à la fin de l'exercice.
   (2) Le revenu, les dépenses, les gains, les pertes et une réconciliation du surplus ou de l'avoir net au Bilan, et le ratio des "profits" aux "avoirs" rapportés.
   (3) Le nombre total de prêts à remboursement différé réalisé durant l'année se terminant le 1er décembre ou de l'année précédente.
   (4) Le nombre de ces prêts qui étaient en rigueur à partir du 31 décembre de l'année précédente.
   (5) Le minimum, le maximum, et la moyenne du montant dont les dépôts ont été différés durant l'année finissant le 31 décembre de l'année précédente.
   (6) La moyenne du taux annuel de pourcentage, La moyenne du nombre de jours que le dépôt d'un chèque est différé pendant l'année fiscale se terminant le 31 décembre de l'année précédente.
   (7) Le nombre total et le montant total des chèques retournés, le nombre total et le montant total de chèques récupérés, le nombre total et le montant total de chèques radiés

durant l'année fiscale finissant le 31 décembre de l'année précédente.
(8) La vérification que le licencié n'a pas utilisé de procédures criminelles ou causé que la procédure criminelle soit utilisée dans la collection de prêt à remboursement différé ou qu'il n'a pas utilisé de procédure civile dans la collection de paiements de prêt à remboursement différé non disponible aux créanciers pour collecter sur les prêts à défaut durant l'année se terminant le 31 décembre de l'année précédente.
Ces rapports seront vérifiés par serment et affirmation du propriétaire, gérant, ou président du licencié.

3. **Un Autre Commerce**. Si un licencié entreprend d'autres activités ou qu'il est affilié à d'autres licenciés sujets à cette loi, s'il existe toute autre situation nécessitant des allocations de dépenses, le licencié devra faire ce genre d'allocations en accord avec les principes de comptabilité raisonnables et appropriés qui soient approuvés par le commissaire. L'information au sujet d'autres commerces opérant dans la même entreprise que celle des prêts à remboursement différé devra être produite tel que requis par le commissaire.
4. **Les Rapports Annuels.** Le Commissaire devra, à partir des informations fournies sous cette section, compiler les rapports annuels des prêts à remboursement différé de cet État et en fournir copie au Gouverneur et à la législature. Les rapports annuels devraient être disponibles aux parties intéressées et au public en général.
5. **La copie du Contrat et le tableau des frais.** Chaque licencié devra déposer une copie du contrat décrit à la section 7(b) et du tableau de frais décrit à la section 7(c) auprès du commissaire, avant la date du commencement des affaires à chaque localité, à l'occasion de tout changement du document ou du tableau de frais et annuellement désormais au renouvellement de la licence. Ces documents devraient être à la disposition des parties intéressées et du public en général.

Section 6. Les Lois Requises.

1) Chaque prêt à remboursement différé doit avoir une durée minimum de deux semaines pour chaque $50 dûs sur un prêt.
2) Il est permis au consommateur de faire des paiements partiels (en montant égal à non moins de $5 par palier) à n'importe quel moment du prêt sans encourir de charges.
3) Le montant maximum du prêt à remboursement différé ne devra pas excéder $300.
4) A chaque paiement effectué, en partie ou au complet, sur quelque prêt que ce soit, le licencié devra remettre à la personne exécutant le paiement, un reçu signé et daté identifiant le montant payé et la balance due sur le prêt.
5) Le montant minimum d'un prêt à remboursement différé est de $50.
6) Le chèque écrit par le consommateur dans un prêt à remboursement différé doit être payable au licencié.
7) Dès que le chèque en paiement d'un prêt à remboursement différé est reçu du consommateur, le licencié doit immédiatement étamper l'endos du chèque d'une déclaration qui dit: " Ce chèque est négocié comme partie d'un prêt à remboursement

différé en vertu de [inclure ici le code de citation de la loi]et tout porteur de ce chèque le prend en étant sujet à toutes les réclamations et défenses du faiseur".

8) Tout facilitateur, comme décrit dans la section 2, est sujet à l'application sous la section 4 et aux provisions des recours civils de la section 10, si la personne exécutant les prêts à remboursement différé ne se conforme pas aux exigences de cette loi.

9) Le licencié doit fournir au consommateur, ou à chaque consommateur s'il y a plus d'un , une copie des documents du prêt décrits dans la section 7 avant l'exécution complète du contrat

10) Le porteur ou le délégataire d'un chèque écrit par un consommateur en connexion avec un prêt à remboursement différé accepte que l'instrument soit sujet à toutes les réclamations et les défenses du consommateur.

Section 7. LES DÉVOILEMENTS REQUIS.

(a) Les brochures d'information fournies à tous les consommateurs. Avant de réaliser un prêt à remboursement différé, le licencié devra remettre au consommateur une brochure préparée par ou sous la direction du commissaire expliquant, en anglais simple et en espagnol, tous les droits et obligations du consommateur dans une transaction de prêt à remboursement différé, incluant un numéro sans frais d'interurbain au bureau du commissaire afin de s'occuper des inquiétudes et des plaintes des consommateurs, et faire savoir aux consommateurs que le bureau du commissaire peut fournir des informations à savoir que: si un prêteur est licencié, si des plaintes ont été déposées auprès du commissaire et l'issue de ces plaintes.

(b) Les documents du prêt. Les licenciés doivent fournir aux consommateurs une entente écrite sur une forme spécifique ou approuvée par le commissaire que le consommateur retiendra, qui doit inclure les informations suivantes en anglais et dans la langue dans laquelle le prêt à été négocié:

1) Le nom, l'adresse, le numéro de téléphone du licencié faisant les prêts à remboursement différé, et le nom et le titre de l'employé qui signe l'entente au nom du licencié.
2) Une liste détaillée des frais et des charges d'intérêt que le consommateur devra payer.
3) Les dévoilements exigés par la loi fédérale sur la vérité dans les prêts, que la loi sur la vérité dans les prêts s'applique à ce prêt à remboursement différé en particulier ou pas.
4) Les dévoilements exigés sous n'importe quelle loi d'état.
5) Une description claire des obligations de paiement du consommateur.
6) D'une manière plus ostensible que pour l'information fournie dans le document de prêt et dans une dimension d'au moins 14 points en caractère d'imprimerie gras, inscrire:"Vous ne pouvez pas être poursuivi en justice criminelle pour collecter ce

prêt". Un tel avis devrait être situé immédiatement avant la signature du consommateur.

(c) Afficher les Exigences. Les informations suivantes en anglais, en espagnol aussi bien que dans d'autres langues dans lesquelles un nombre raisonnable de contrats de prêts à remboursement différé sont réalisés doivent être affichées à vue par tous les licenciés dans chaque localité d'un commerce fournissant des prêts à remboursement différé et ce dans une dimension minimum de 14 points d'imprimerie en caractère gras.:

(1) Ceci renseigne les consommateurs à savoir que le licencié ne peut utiliser la procédure criminelle contre un consommateur pour collecter un prêt à remboursement différé.

(2) Une liste des frais et intérêt qui seront chargés sur un tel prêt avec un exemple des montants qui seront chargés sur un prêt de $300 payable en 14 jours et en 30 jours, en donnant le taux annuel en pourcentage correspondant.

(d) Afficher les exigences des Institutions Financières Non-Gouvernées par la Section 8 au sujet des frais permis Les Institutions Financières faisant des prêts à remboursement différé, qui à cause de l'application d'autres lois Fédérales ou d'État, sont exemptes des limitations de charges de cette loi sous la Section 8, qui chargent des frais, des intérêts et des charges plus élevées que celles qui sont autorisées dans la section 8 de la loi, doivent afficher, dans un espace visible de l'entreprise où le prêt à remboursement différé prend place, l'avertissement ci-dessous en 16 points à caractère d'impression gras. La seule infraction de charger au consommateur plus que les frais, intérêts et autres charges permises dans la section 8 requiert que l'institution financière affiche cet avertissement.

"AVERTISSEMENT: Les frais et les intérêts chargés sur les prêts à remboursement différé à cette institution sont plus élevés que ceux des autres institutions financières"

Section 8. LES CHARGES ADMISES

Aucun licencié ne devra charger ou recevoir, directement ou indirectement, aucun intérêt, frais ou charges à l'exception de celles spécifiquement autorisées par cette section.

I. **Les Frais**. Un licencié sera autorisé à charger pas plus que $5 de frais d'administration pour chaque prêt à remboursement différé contracté avec un consommateur.

II. **Les Intérêts**. En plus des frais de service, il est permis au licencié de charger des intérêts sur le montant d'argent livré au consommateur dans un prêt à remboursement différé à une équivalence pas plus grande que 36% par année (définie en tant qu'année de 365 jours)

.Le taux chargé sur la balance encourue après maturité ne devrait pas excéder le taux chargé pendant la durée du prêt. Les charges sur prêts seront calculées et payées seulement en tant que pourcentage de la balance du principal impayé ou de ses portions. La balance du principal signifie la balance due et exigible en dehors de tout intérêt, service ou autres charges ayant à voir au prêt.

III. **Les Frais pour Insuffisance de Fonds.** S'il n'y a pas suffisamment de fonds pour payer un chèque à la date de sa présentation, le licencié peut charger un frais, qui ne devra pas excéder $15 ou les frais imposés au licencié par l'institution financière. Un seul frais peut être collecté à la fois par rapport à un chèque en particulier, même s'il a été déposé et retourné plus d'une fois. Un frais chargé en vertu de cette sous-section est la charge exclusive du licencié pour paiement en retard.

IV. **Les Rabais des Charges non Gagnées** Quand un prêt est repayé avant la fin du terme de l'emprunt, les charges d'intérêt non gagnées doivent être remises au consommateur par le biais d'une méthode au moins aussi favorable au consommateur que la méthode actuarielle.

Section 9. LES ACTIONS INTERDITES.

Aucun licencié effectuant des prêts à remboursement différé ne peut commettre ou avoir commis de la part du licencié aucune des actions interdites suivantes:

(b) S'engager dans le commerce de prêt à remboursement différé à moins que le commissaire n'ait émis auparavant un permis valide.

(c) Menacer d'utiliser ou utiliser la procédure criminelle, dans cet État ou tout autre État, pour collecter sur le prêt, ou utiliser toute autre procédure civile pour collecter le paiement des prêts à remboursement différé qui ne sont pas à la disposition des créanciers dans la collection des prêts en défaut.

(d) Altérer la date ou toute autre information du chèque.

(e) Utiliser une méthode ou une entente qui aurait pour effet de charger ou de collecter plus de frais, charges ou intérêt que permet cette loi, incluant mais non limité à l'entrée dans un différent type de transaction avec le consommateur.

(f) S'engager dans des pratiques injustes, décevantes et frauduleuses en faisant ou en collectant un prêt à remboursement différé.

(g) S'engager dans un prêt à remboursement différé intransigeant avec un consommateur. En déterminant si une transaction de prêt à remboursement différé est intransigeante, Il faudrait donner considération au fait que le montant du prêt excède 25% du revenu net du consommateur pour la durée du prêt, mais ne se limitant pas à ce dernier.

(h) Exiger des charges pour encaisser un chèque représentant le produit du prêt à remboursement différé.

(i) Utiliser ou essayer d'utiliser le chèque fourni par le consommateur dans un prêt à remboursement différé comme sécurité pour les besoins d'une loi Fédérale ou d'État.

(j) Accepter le paiement d'un prêt à remboursement différé à travers le produit d'un autre prêt à remboursement différé fourni par le même licencié ou tout autre affilié.

(k) Réaliser plus d'un prêt à remboursement différé à la fois avec un consommateur.

(l) Réaliser un prêt à remboursement différé qui, une fois combiné à un autre prêt à remboursement différé dû à un autre licencié, excède un total de $300 en combinant la valeur nominale du chèque écrit en connexion avec chaque prêt. Le licencié s'informera du consommateur ou utilisera les bases de données disponibles pour déterminer si de tels prêts sont en circulation. En aucun cas le licencié ne fera un prêt à un consommateur qui a deux ou plus de prêts de telle sorte non réglés, quelle que soit la valeur totale des prêts.

(m) Renouveler, repayer, financer à nouveau ou consolider un prêt à remboursement différé avec les produits d'un autre prêt à remboursement différé fait par le même consommateur. A la fermeture d'un prêt à remboursement différé, par paiement du consommateur par chèque de banque payeur, par le retour du chèque au consommateur qui le rachète pour considération, ou toute autre méthode concluse, le licencié ne s'engagera pas dans un autre prêt à remboursement différé avec le même consommateur pour au moins 30 jours, à moins que le licencié puisse étendre la durée du prêt au-delà de la date d'échéance du prêt sans charger.

(n) Accepter tout collatéral pour un prêt à remboursement différé.

(o) Charger des intérêts, frais ou charges autres que ceux spécifiquement autorisés par cette loi, y compris sans exclure d'autres motifs:

- (1) des charges pour assurance
- (2) frais d'avocats ou autres coûts de collection.

(p) Menacer de prendre une action défendue par cette loi contre un consommateur, ou faire toute déclaration trompeuse ou malhonnête par rapport au prêt à remboursement différé ou toutes conséquences à cet égard.

(q) Faire la fausse représentation d'un fait matériel par un candidat afin d'obtenir ou essayer d'obtenir un permis.

(r) incluant n'importe laquelle des provisions suivantes dans les documents de prêt exigés par la section 7(b):

- (1) Une clause de non-responsabilité
- (2) Une clause d'acquiescement à la demande
- (3) Abandon du droit de procès devant jury, si applicable, dans toute action portée par ou contre un consommateur
- (4) Une clause compromissoire obligatoire;
- (5) Toute affectation ou ordre de paiement de salaire ou autres formes de compensation pour des services.
- (6) Une clause dans laquelle le consommateur accepte de ne pas faire valoir ses droits ou ses défenses émanant d'un contrat;
- (7) Un abandon de toute provision de cette loi

(s) Vendre toute assurance de n'importe quelle sorte qu'elle soit vendue ou pas en connexion avec la réalisation ou la collection d'un prêt à remboursement différé.

Section 10. APPLICATION

(a) Civile. Les recours fournis ici sont cumulatifs et s'appliquent aux licenciées et aux personnes non licenciées auxquelles s'appliquent cette loi et qui n'ont pas obtenu de licence.

(1) Toute violation d'une loi d'État interdisant des pratiques commerciales injustes ou trompeuses constitue une violation de cette loi.

(2) Toute violation de cette loi constitue une violation de toute loi d'État interdisant les pratiques commerciales injustes et trompeuses.

(3) Toute violation de n'importe quelle provision de cette loi, ou réglementation ci-dessous, à l'exception d'un résultat d'accident ou erreur de bonne foi dans l'activité de calcul, a pour effet d'annuler le prêt, et la personne n'aura aucun droit de collecter, recevoir ou retenir aucun principal, intérêt, ou autres charges par rapport au prêt.

(4) Toute personne trouvée coupable da la violation de cette loi sera redevable au consommateur pour dommages actuels, consécutifs et punitifs en plus de dommages statutaires de $1000 pour chaque violation (à être augmenté par le commissaire pour refléter l'inflation), en plus des coûts et frais d'avocats.

(5) Un consommateur peut poursuivre par injonction ou autre recours équitable approprié pour empêcher toute personne de violer n'importe quelle provision de cette loi.

(6) Le consommateur peut entreprendre une action collective pour exécuter cette loi.

(7) Les recours fournis dans cette section ne sont pas conçus pour être les recours exclusifs à la disposition d'un consommateur, le consommateur ne doit pas non plus épuiser tous les recours administratifs fournis sous cette loi ou sous toute autre loi applicable.

(b) **Criminelle**

Toute personne , y compris les membres, les fonctionnaires, les directeurs de la personne qui viole en connaissance de cause cette loi est coupable de méfaits et sur condamnation, est sujette à une amende de $1000. ou à une période d'emprisonnement n'excédant pas 6 mois ou les deux.

Section 11. LA DIVISIBILITÉ

Dans le cas où une portion de cette loi se trouve être invalide pour n'importe quelle raison par une décision non susceptible de recours d'un tribunal de cet état ou d'une juridiction compétente de la cour fédérale, cette portion sera exclue de la loi. Toutes les autres provisions de cette loi resteront en force et en vigueur.

Appendice 2

La loi Fédérale sur les petits prêts

Le problème de fournir des petits prêts aux gens ordinaires remonte au commencement du vingtième siècle en Amérique du Nord. Il y avait alors une demande "d'une telle ampleur et d'une telle envergure pour les petits prêts: que les structures légales en place interdisaient les bureaux légitimes de faire de tels prêts, que les efforts déployés pour renforcer des lois répressives ont failli rendre la situation des emprunteurs pire qu'elle ne l'est déjà et que la solution aux problèmes des usuriers demeure dans la création d'entreprises pour faire des petits prêts aux taux les plus bas que possibles et dans la réglementation des commerces de petits prêts". Cela s'est terminé finalement par la création de la loi Uniforme sur les petits prêts aux Etats-Unis.

Au Canada, la loi Fédérale sur les petits prêts a été adoptée en 1939 partiellement en tant que réponse aux inquiétudes que les compagnies de prêt incorporées au Fédéral avaient quant à l'interprétation judiciaire existante qui ne leur permettait pas de réaliser un taux de retour adéquat sur les prêts. La loi établissait un jeu de plafond gradué de taux d'intérêt sur petits prêts jusqu'à $500, obligeait tous les prêteurs d'argent qui chargeaient plus de 1% par mois d'être licencié et elle réglementait les termes de prêts par rapport aux sujets tels que le refinancement. Chaque compagnie était obligée de fournir des détails de ses prêts au Superintendant de l'assurance qui produisait un rapport annuel sur l'opération de la loi. La plupart du débat sur la loi originale était concentrée sur le taux à charger et les opposants du projet de loi ont attiré l'attention sur le mouvement de la coopérative de crédit et ont demandé avec instance que les banques prêtent à ce segment du marché.

Les taux établis en 1939 permettaient aux compagnies de faire un profit confortable sur les petits prêts et en 1939 le public emprunta $10,000,000.des institutions avec pour usage principal, le paiement des taxes de propriété, les paiements d'hypothèques et des coûts d'assurance et pour acheter de l'essence.(Voir Waldron, The Law of Interest in Canada au 15).Le plafond de $500 a été augmenté à $1,500 en 1956, mais à partir des années 60 les taux d'intérêt étaient devenus irréalistes comme l'avait été le plafond de $1,500 que l'on contournait facilement en prêtant plus que $1,500. A partir de 1965, les montants prêtés ont décliné d'une manière particulièrement significative au plus bas de l'échelle. Au milieu des années 70, la plupart des compagnies licenciées sous la loi enregistraient des pertes sur les petits prêts. Qui plus est, les coopératives de crédit, les caisses populaires et les compagnies de fiducie n'avaient pas eu par le passé à chercher des permis sous la loi mais à partir des années 70 trouvaient nécessaire de s'approprier une licence sous la loi.

La loi des petits prêts aurait pu être amendée pour mettre à jour les plafonds et les taux et de fait, c'était l'une des propositions faites au sein du Ministère de la Consommation et des Affaires Commerciales dans les années 70, ce qui aurait augmenté le niveau des prêts à $5,000.et relevé les plafonds de taux d'intérêt. Le Ministère des Finances ne trouva pas la proposition acceptable et le projet de loi C-44 fut introduit au Ministère des Finances en juillet 1980. Il était supporté par les compagnies de finance, les coopératives de crédit, les banques et les Caisses Populaires. La loi

répondait alors à la demande des intérêts financiers et reflétait probablement l'idéologie qui veut que les taux d'intérêt devraient être déterminés par la compétition du marché. Le Ministère de la Consommation et des Affaires Corporatives souhaitait retenir la loi parce qu'il croyait qu'il n'y avait pas assez de compétition à la fois dans les régions isolées du pays et pour les consommateurs à risque élevé et au revenu faible. Le projet de loi a introduit également les provisions pour taux d'intérêt criminel de 60% en réponse à la demande de la Police de Montréal en tant que méthode pour contrôler les prêts usuriers répandus dans la ville.

Le projet de loi C-44 n'avait presque pas de discussions publiques et fut précipité à travers les deux chambres. Le professeur Ziegel a critiqué l'abolition de la loi et prétend qu'il était encore nécessaire de protéger les consommateurs à faible revenu et d'autres consommateurs rationnés.

Etant donné la prolifération des formes de crédit courantes comme les cartes de crédit et les lignes de crédit, il serait difficile de déterminer l'envergure d'une loi courante sur les petits prêts. Il faut s'assurer que les plafonds soient ajustés périodiquement. Il faudrait une agence pour surveiller et administrer la loi. Le principe sous latent de la loi des petits prêts demeure un important objectif de politique publique, à savoir, la provision de petits prêts aux individus de faible revenu à un coût raisonnable.